Ny förvaltnings-lag

Betänkande av förvaltningsrättsutredningen

SOU 1983:73

Statens offentliga utredningar
1983:73
Justitiedepartementet

Ny förvaltningslag

Betänkande av förvaltningsrättsutredningen
Stockholm 1983

Omslag Johan Ogden

ISBN 91-38-07974-7
ISSN 0375-250X

LiberTryck Stockholm 1983

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Förvaltningsrättsutredningen, som tillsattes 1978 och har avgett delbetänkandet SOU 1981:46, erhöll tilläggsdirektiv den 3 februari 1983. Arbetet har slutförts i enlighet med dessa.

Utredningen har under det senaste arbetsskede bestått av, som ordförande justitierådet Fredrik Sterzel, som ledamöter riksdagsledamöterna Margit Gennser och Stig Gustafsson, som sakkunniga och experter regeringsrådet Elisabeth Palm, direktören Curt Riberdahl, kanslichefen Susanne Billum Stegard, hovrättsassessorn Bo Malmqvist och hovrättsassessorn Per Virdesten samt som sekreterare hovrättsrådet Kjell Björnberg. I detta skede har ordföranden stått till utredningens förfogande på heltid, under juli och augusti även regeringsrådet Elisabeth Palm.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet Ny förvaltningslag.

Stockholm i oktober 1983

Fredrik Sterzel *Margit Gennser* *Stig Gustafsson*

/Kjell Björnberg

Innehåll

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Lagförslag 17

I *Inledning* 27

1 *FRU:s tidigare arbete* 27

2 *Nya direktiv 1983* 28

3 *Arbetets slutförande* 29

4 *Arbetets fullföljande* 32

II *Allmän motivering* 33

1 *Ny förvaltningslag* 33

2 *Lagförslagets allmänna inriktning* 34

3 *Lagförslagets uppbyggnad* 35

4 *Förvaltningslagen och kommunerna* 38

5 *Översikt över lagförslagets innehåll* 42

III *Specialmotivering* 47

1 *Tillämpningsområde (1 och 2 §§)* 49
1.1 Bakgrund 49
1.2 Överväganden 50

2 *Avvikelser i lag (3 §)* 53
2.1 Bakgrund 53
2.2 Överväganden 53

3 *Allmänt om verksamheten (4 §)* 54
3.1 Bakgrund 54
3.2 Överväganden 56

4 *Tillgänglighet (5 §)* 58
4.1 Bakgrund 58
4.2 Överväganden 59

5 *Bistånd åt enskilda (6 och 7 §§)* 60
5.1 Bakgrund 60
5.2 Överväganden 61

6 *Bistånd åt andra myndigheter (8 §)* 64
6.1 Bakgrund 64
6.2 Överväganden 65

7 *Tolkning och översättning (9 §)* 67
7.1 Bakgrund 67
7.2 Överväganden 69

8 *Ombud och biträde (10 §)* 72
8.1 Bakgrund 72
8.2 Överväganden 72

9 *Inkommande handlingar (11 och 12 §§)* 73
9.1 Bakgrund 73
9.2 Överväganden 73

10 *Jäv (13 och 14 §§)* 75
10.1 Bakgrund 75
10.2 Överväganden 75

11 *Inledning av ärenden (15 §)* 78
11.1 Bakgrund 78
11.2 Överväganden 79

12 *Utredning (16 och 17 §§)* 80
12.1 Utredningsansvar - bakgrund 80
12.2 Utredningsansvar - överväganden 80
12.3 Remisser - bakgrund 81
12.4 Remisser - överväganden 82

13 *Muntlig handläggning och dokumentation (18 och 19 §§)* 83
13.1 Bakgrund 83
13.2 Överväganden 85

14 *Rätt att få del av uppgifter i ärenden (20 och 21 §§)* . . 88
14.1 Bakgrund 88
14.2 Överväganden 88

15 *Beslutsförfarandet (22 och 23 §§)* 90
15.1 Bakgrund 90
15.2 Överväganden 96

16 *Tillfälliga beslut (24 §)* 101
16.1 Bakgrund 101
16.2 Överväganden 102

17 *Motivering av beslut (25 §)* 104
17.1 Bakgrund 104
17.2 Överväganden 104

18 *Underrättelse om beslut (26 §)* 106
18.1 Bakgrund 106
18.2 Överväganden 108

19 *När beslut blir gällande (27 och 28 §§)* 110
19.1 Bakgrund 110
19.2 Överväganden 112

20 *Överklagbarhet (29 och 30 §§)* 117
20.1 Bakgrund 117
20.2 Överväganden 122

21 *Rätt att överklaga (31 §)* 128
21.1 Bakgrund 128
21.2 Överväganden 132

22 *Hur man överklagar (32 och 33 §§)* 137
22.1 Bakgrund 137
22.2 Överväganden 138

23 *Rättelse av beslut (34 §)* 142
23.1 Bakgrund 142
23.2 Överväganden 142

24 *Ändring och omprövning av beslut (35-37 §§)* 143
24.1 Bakgrund 143
24.2 Överväganden 148

Bilagor

Bilaga 1
Utredningens direktiv 163

Bilaga 2
Tilläggsdirektiv 168

Bilaga 3
Den norska forvaltningsloven 172

Bilaga 4
De norska vägledningsföreskrifterna 187

Bilaga 5
Den finska förvaltningslagen 190

Bilaga 6
Det danska utkastet till forvaltningslov 197

Bilaga 7
Den svenska förvaltningslagen 205

Bilaga 8
Kommissionärskungörelsen 209

Förkortningar

Ds	Departementsserien
FRU	Förvaltningsrättsutredningen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (justitieombudsmännen)
KU	Konstitutionsutskottet
LON	Länsstyrelsernas organisationsnämnd
NOU	Norges offentlige utredninger
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

Sammanfattning

FRU lägger fram ett förslag till ny förvaltningslag. I denna sammanfattning tecknas huvuddragen av bakgrunden och de bärande tankarna. En översikt över lagförslagets innehåll, med korta kommentarer till paragraferna i löpande följd, ges i den allmänna motiveringens avsnitt 5.

FRU:s förslag utgör ett led i ett lagstiftningsarbete på den allmänna förvaltningsrättens område, som inleddes redan på 1940-talet och som därefter har pågått i flera etapper med vissa avbrott. Förutsättningar för FRU:s uppdrag har varit, att själva tanken på allmänna förfaranderegler har godtagits genom tillkomsten av 1971 års lag och att värdet av sådana regler har visats av erfarenheterna från den praktiska tillämpningen.

Initiativet till en översyn av förvaltningslagen togs genom en framställning till regeringen 1978 av en kommitté med representanter för de politiska partierna och en rad organisationer, som hade till uppgift att överväga kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. I bakgrunden finns också dels ett uttalande av departementschefen vid lagens tillkomst, att den kan byggas ut längre fram om erfarenheterna blir goda, dels vissa riksdagsuttalanden i samma riktning.

De ursprungliga direktiven trycker särskilt på vikten av att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten, att underlätta kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna, att förkorta handläggningstiderna och förenkla förfarandet samt att säkerställa goda förutsättningar att träffa riktiga avgöranden. Direktiven ålade FRU att arbeta etappvis.

FRU lade fram ett första betänkande i juni 1981 (SOU 1981:46). Där redovisade FRU i allmänna överväganden sin syn på lagstiftningsuppgiften i stort samt förde fram förslag till partiella reformer i den nuvarande lagen. Efter remissbehandlingen har nya direktiv utfärdats 1983 med riktlinjer för det fortsatta arbetet.

Efter att ha redovisat innehållet i FRU:s första betänkande sammanfattar departementschefen remissyttrandena på följande sätt. Majoriteten av remissinstanserna är positiva både till utredningens allmänna överväganden och till förslagen till ändringar i förvaltningslagen. Många remissinstanser anser dock att de föreslagna lagändringarna bör anstå tills FRU har lagt fram sitt huvudbetänkande.

Det fortsatta arbetet skall enligt de nya direktiven i allt väsentligt ha den inriktning, som har angetts från början. Det är enligt departements-

chefen önskvärt att myndigheterna i långt större utsträckning än i dag vinnlägger sig om kontakterna med allmänheten. Föreskrifter och beslut måste både språkligt och i andra avseenden utformas så att de blir begripliga och att det inte uppstår missförstånd. Det är också viktigt att medborgarna vid behov kan få hjälp och bistånd av myndigheterna.

Man bör vidare enligt de nya direktiven så långt som möjligt förenkla förfarandet hos myndigheterna och undvika allt byråkratiskt krångel. Det är särskilt viktigt att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet mot första instans. En väg att åstadkomma detta är att öka underinstansernas möjligheter att ompröva sina beslut. Särskilda synpunkter utvecklas på utformningen av regler om omprövning av beslut.

Det är enligt departementschefen angeläget, att en reform av förvaltningsförfarandet kan genomföras så snart som möjligt. FRU bör därför avsluta sitt arbete senast i september 1983.

De nya direktiven har inte påkallat någon omläggning av FRU:s arbete eller någon omprövning av den allmänna syn på lagstiftningsuppgiften, som redovisades i det första betänkandet. En kärnpunkt i detta var ett resonemang om tyngdpunktsförskjutning mot första instans.

Även FRU anser det angeläget, att en reform av förvaltningsförfarandet kan genomföras så snart som möjligt på grundval av de givna riktlinjerna. FRU har därför varit mån om att hålla sig inom den förutsatta tidsramen.

Förslaget syftar till att inom ett rimligt omfång ge en mera heltäckande lag än den nuvarande. En huvudtanke är att förvaltningslagen skall kunna bättre än nu fylla uppgiften som en grundläggande förfarandelag för myndigheterna i första instans. Den skall kunna spela en viktigare roll i det löpande förvaltningsarbetet. Den bör enligt FRU:s uppfattning ha en funktion på sitt område liknande den som kommunallagen fyller på sitt.

Om förvaltningslagen på detta sätt ges en större tyngd, får den också större möjligheter att bidra till utvecklingen av god praxis inom förvaltningen. Det bör därför vara naturligt att till förvaltningslagen föra över vissa föreskrifter av allmän räckvidd, som hittills har meddelats i olika författningar av lägre valör, t. ex. allmänna verksstadgan och serviceförordningen.

Huvudtankarna bakom de sakliga reformer som föreslås kan i anslutning till direktiven och det första betänkandet sammanfattas i tre punkter. Enkelhet och snabbhet i förfarandet bör eftersträvas. Kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten bör underlättas. Rättssäkerheten får inte eftersättas.

FRU har lagt vikt vid att den allmänna inriktningen skall komma till uttryck i en klar profil för lagförslaget. Nya föreskrifter om vägledning och bistånd, om skyndsamhet och enkelt språk, om utredningsansvar, muntlighet och omprövning m. m. är viktiga inslag.

Handläggningsreglerna har kompletterats med bl. a. nya bestämmelser om fattande av beslut, överklagbarhet, rätt att överklaga, besluts verkställbarhet och ändring av felaktiga beslut. Några av de bestämmelser som föreslås anger en standard eller en målsättning mera än konkreta

handlingsregler. Det är inte möjligt att precisera bestämda krav i t. ex. regler om service mot allmänheten utan att använda en detaljeringsgrad som är främmande för en ramlag av förvaltningslagens typ.

FRU har strävat efter att hålla nere antalet mera utpräglade standardregler så mycket som möjligt. Tyngdpunkten bör enligt FRU:s mening alltjämt ligga i de konkreta handläggningsreglerna. Det är dock väsentligt att lagen ger klart uttryck för de grundläggande värderingarna. Inte minst de mångåriga strävandena att motverka onödig byråkrati och effektivisera förvaltningen gör det motiverat att slå fast vissa vägledande principer i samband med att en ny förvaltningslag antas.

Delar av den nuvarande lagen har byggts in i FRU:s lagförslag med endast smärre sakliga ändringar och en teknisk anpassning till övriga delar av förslaget. De nya bestämmelser som har tagits in utgör i viss utsträckning en kodifiering av oskrivna regler som redan anses gälla. Förslaget innebär emellertid också att nu gällande normer, både skrivna och oskrivna, utvecklas på olika punkter. De har ibland skärpts, i andra fall förenklats eller kompletterats.

En nyhet är att vissa regler ges för all förvaltningsverksamhet, inte bara ärendehandläggning. Det ligger i sakens natur att föreskrifter om vägledning, bistånd och liknande bör gälla över fältet.

FRU har ägnat särskild uppmärksamhet åt frågorna om förvaltningslagen och kommunerna. Den kommunala delen av den offentliga sektorn är sedan länge åtskilligt större än den statliga. Även i detta sammanhang är det av grundläggande betydelse, att en stor mängd uppgifter inom förvaltningen has om hand av kommuner och landstingskommuner. Särskilt viktigt är att flertalet av de myndigheter, institutioner och allmänna organ i övrigt, som de enskilda träder i direktkontakt med, ligger inom den kommunala sektorn.

FRU har genomgående strävat efter att utforma lagförslaget så, att dess enskilda bestämmelser inte skall möta några befogade invändningar i sak från kommunala självstyrelsesynpunkter. Lagens handläggningsregler förutsätts emellertid liksom den nuvarande lagen endast gälla i ärenden, där besluten överklagas genom förvaltningsbesvär. De bestämmelser, som har ett generellt syfte och inte tar sikte på enbart ärendehandläggning, har däremot utformats så att de skall kunna gälla inom hela den kommunala förvaltningen.

FRU förordar att frågor om förhållandet mellan kommunallagen och förvaltningslagen tas upp i samband med en teknisk översyn av kommunallagen. En sådan övervägs redan av andra skäl. Att undanta kommunerna från det nu framlagda lagförslaget i större utsträckning än som skett, i avvaktan på en sådan översyn, skulle emellertid leda till ett obestämt dröjsmål och ta ifrån en reform åtskilligt av dess slagkraft.

Förvaltningslagen skall vara en grundläggande ramlag. Den bör vara så enkel och lättbegriplig som möjligt. Detaljregler har endast undantagsvis sin rätta plats där. Omfånget bör inte vara särskilt stort.

FRU har bl. a. vinnlagt sig om ett enkelt språk i lagtexten. Denna talar genomgående om överklagande och inte om besvär, om tillfälliga beslut i stället för interimistiska osv.

Även lagens uppbyggnad och disposition måste ge uttryck för en strävan efter enkelhet och klarhet. FRU har funnit att lagen blir lättare att hantera, om den inte delas in i särskilda avdelningar. I stället bör den avfattas så att man såvitt möjligt kan läsa ut direkt ur varje paragraf när den är tillämplig. Den naturliga dispositionen är att lagen inleds - efter nödvändiga bestämmelser om tillämpningsområde m. m. - med de föreskrifter som skall gälla i all förvaltningsverksamhet och att de egentliga handläggningsreglerna därefter ges i en sådan ordning, att de i princip följer gången av ett ärende.

Antalet paragrafer har blivit 37: efter tre inledande stadganden följer elva som avser all förvaltningsverksamhet samt 23 som avser ärendehandläggning. Lagens överskådlighet vill FRU öka genom att införa rubriker, som i huvudsak anger de olika paragrafernas innehåll.

Särskilda definitioner av juridiska begrepp, t. ex. ärende och myndighetsutövning, har FRU undvikit. Därigenom blir lagen enklare och inbjuder mindre till formella tolkningar. Allmänt sett tonar man ned olika avgränsningsfrågor och stryker under att vad det gäller är lämpliga normallösningar, som i vissa fall också ger uttryck för god förvaltningsstandard.

En praktiskt viktig fråga gäller möjligheterna till avvikelser från förvaltningslagen genom bestämmelser i andra författningar. Den nuvarande lagen möjliggör avvikelser såväl genom lag som genom förordning. Enligt FRU:s mening var denna lösning naturlig då lagen introducerades, men i dag är läget ett annat. En ny lag bör förutsätta att endast annan lag tar över dess bestämmelser. Vid avfattningen av några speciella föreskrifter har FRU emellertid gjort hänvisningar till författningar av lägre valör än lag. Genom övergångsbestämmelser tillses att de avvikande regler som gäller vid ikraftträdandet får fortsätta att gälla tills de upphävs eller ändras.

Av de särskilda rättspolitiska värderingar, som förslaget ger uttryck för, bör tre framhållas här.

Huvudprincipen för förvaltningsförfarandet kommer enligt förslaget att förbli skriftlighet, men en inriktning på ökade inslag av muntlighet markeras. Det är en konsekvens av den vikt som läggs vid vägledning och bistånd åt de enskilda, större enkelhet och bättre kontakter mellan myndigheterna och allmänheten. Avgörandet om skriftlighet eller muntlighet måste i det enskilda fallet träffas av myndigheten, i den mån inte speciella föreskrifter ges i någon författning, liksom myndigheternas utredningsansvar föreslås bli fastslaget. Det bör enligt FRU:s mening beaktas, att både bistånd och muntlighet är till fördel inte bara för de enskilda utan också för myndigheterna själva. Man kan undgå missförstånd och onödiga överklaganden, som drar med sig tidspillan och merarbete.

Ett förstainstanstänkande ligger till grund för betänkandet. Man måste så långt det är möjligt se till att ärenden förs till slut i första instans, utan överklagande. I sista hand får det ske enligt regler om omprövning och ändring av beslut som har blivit felaktiga. Man måste bl. a. beakta det entydiga beskedet från en rad undersökningar, att många människor har svårt att bevaka sin rätt genom att överklaga en myndighets beslut.

De föreslagna reglerna om ändring av beslut, efter eller utan överklagande, är därför en viktig del av förslaget. I nära samband med dem står regler om att överklagande skall ges in till beslutsmyndigheten och inte till klagoinstansen. FRU betonar att det på sikt är önskvärt med en enhetlig ordning och fasta administrativa rutiner för hela inledningsskedet av alla ärenden om överklagande. FRU hänvisar i denna del till utvecklingen på dataområdet, som talar för sådana fasta rutiner.

Rätten att överklaga måste emellertid vara ett centralt led i det administrativa rättsskyddet. Överklagande skall kunna ske i alla fall, då det är motiverat av ett besluts faktiska verkningar och allmänna betydelse, men inte i sådana fall, där ett verkligt rättsskyddsbehov inte gör sig gällande. Uppmärksamhet har under senare år alltmer fästs vid förekomsten av sakligt sett meningslösa överklaganden. FRU vill bl. a. betona, att det inte för de enskilda medborgarna är någon tillgång att kunna överklaga i olika situationer, där de i praktiken har små utsikter att få någon ändring till stånd. Frågan om införande av förbud att överklaga bör emellertid enligt FRU:s mening i princip lösas i de speciella författningarna, inte i förvaltningslagen. Själv föreslår FRU bl. a. att överklagbarhet skall föreligga då ett beslut innebär myndighetsutövning men i princip inte annars. Regler föreslås som bl. a. medför att vissa principbeslut av större bestämdhet skall kunna överklagas, att de kommunala organens rätt att överklaga statliga beslut anges och att statliga centralmyndigheter får rätt att överklaga vissa beslut i syfte att säkra prejudikatbildningen.

Vid utformningen av betänkandet har FRU beaktat, att det i stor utsträckning gäller ämnen som har varit föremål för behandling tidigare. Särskilt vill FRU erinra om att den nuvarande förvaltningslagen föregicks av ett mycket långvarigt och omfattande utredningsarbete. Frågorna är också numera ganska väl behandlade i den förvaltningsrättsliga litteraturen.

FRU hänvisar generellt till fem källor: förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen, sitt eget första betänkande, de förvaltningsrättsliga standardarbetena, de vanliga rättsfallssamlingarna samt de norska, finska och danska lagtexterna.

Det har av både arbets- och kostnadsskäl framstått som opåkallat att i detalj redovisa allt material som finns i bakgrunden vid diskussionen av de frågor som nu tas upp i FRU:s lagförslag. Det har f. ö. inte heller varit möjligt att inom den givna tidsramen utarbeta tillfredsställande sammanfattningar av särskilt all den litteratur och rättspraxis, som FRU har beaktat.

Tyngdpunkten i betänkandet ligger mot denna bakgrund i specialmotiveringen, efter en inledande översikt och en diskussion av några grundläggande frågor i den allmänna motiveringen. FRU framhåller, att det väsentligaste är att avgöra vilka ämnen som skall tas upp i förvaltningslagen och att bestämma sig för lagtekniska lösningar.

Det ligger i sakens natur att en ny förvaltningslag för att få genomslagskraft kräver en översyn av annan normgivning. Det har inte ankommit

på FRU att föreslå ändringar i andra författningar, och arbetet skulle inte heller ha rymts inom den givna tidsramen. Liksom då den nuvarande förvaltningslagen antogs förutsätts därför ett rätt omfattande uppföljningsarbete. FRU vill för egen del endast peka på att detta arbete, med förvaltningslagen som grund, erbjuder en god bas och anknytningspunkt för andra reformer.

Avslutningsvis vill FRU framhålla, att förvaltningslagen enligt förslaget får ungefär den omfattning, som den bör ha enligt FRU:s mening. Det finns endast en liten marginal kvar för en basreglering av ytterligare ämnen, närmast normbeslut och tvångsmedel. Å andra sidan är det FRU:s uppfattning, att lagen bör behandla de ämnen, som har tagits upp i förslaget. Om något av dessa skulle befinnas inte vara moget att regleras ännu, är det därför angeläget med ett fortsatt arbete.

Lagförslag

Förslag till Förvaltningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Den gäller också domstolarnas förvaltande verksamhet.

2 § Bestämmelserna i 15 - 37 §§ gäller inte

1. ärenden hos kommunala myndigheter som avgörs genom beslut som överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977:179),
2. ärenden som avser föreskrifter till allmän efterrättelse och inte gäller prövning med anledning av överklagande.

Avvikande bestämmelser i annan lag

3 § Om en bestämmelse som avviker från denna lag har meddelats i en annan lag, gäller i stället den bestämmelsen.

Allmänt om verksamheten

4 § Myndigheternas verksamhet skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Förenklingar som kan underlätta enskildas kontakter med myndigheterna skall eftersträvas.

Myndigheternas skrivelser skall utformas klart och begripligt.

Tillgänglighet

5 § Myndigheterna skall ha bestämda tider för att ta emot besök och telefonsamtal. Dessa tider skall ges allmänheten till känna på lämpligt sätt.

Bistånd åt enskilda

6 § Myndigheterna skall på begäran av enskilda lämna upplysningar, vägledning, råd och annat bistånd i frågor som rör deras verksamhetsområden, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Förfrågningar skall besvaras utan onödigt dröjsmål.

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 4 och 10 - 12 §§ sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om myndigheternas skyldigheter gentemot allmänheten i fråga om allmänna handlingar.

Om avgiftsbeläggning av vissa tjänster och skriftliga expeditioner finns särskilda föreskrifter.

7 § Om en enskild vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten upplysa honom om vart han skall vända sig.

Får en myndighet en handling som uppenbart är avsedd för en annan myndighet, bör handlingen översändas dit.

Bistånd åt andra myndigheter

8 § Myndigheterna skall på begäran lämna varandra det bistånd som de kan lämna inom ramen för sin verksamhet.

I 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) finns en föreskrift om myndigheternas skyldighet att bistå varandra med uppgifter som de förfogar över.

Tolk

9 § Myndigheterna får anlita tolk när de har att göra med någon som har otillräckliga kunskaper i svenska språket eller som till följd av handikapp har särskilda svårigheter att meddela sig med myndigheterna. Är det fråga om utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller andra jämförbara förhållanden, skall tolk anlitas, om det behövs för att den enskilde skall kunna ta till vara sin rätt.

Första stycket gäller också i fråga om översättning av handlingar.

Ombud och biträde

10 § Enskilda får i sina kontakter med myndigheterna anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det.

Visar ett ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han på annat sätt olämplig, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

Inkommande handlingar

11 § En handling anses ha kommit in till en myndighet den dag då handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas myndigheten om att en betald postförsändelse eller ett telegram har anlänt till en post- eller telegrafanstalt, anses försändelsen eller telegrammet ha kommit in redan när underrättelsen når myndigheten.

Kan det antas att handlingen eller en avi om denna en viss dag har avlämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på en postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Telegram eller andra skriftliga meddelanden som inte är undertecknade skall bekräftas av avsändaren genom egenhändig underskrift, om myndigheten begär det.

12 § Till en kommunal myndighet skall en handling även anses ha kommit in då den kommer in till kommunstyrelsen enligt 11 §.

Jäv

13 § En ledamot eller tjänsteman är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ett ärendes utgång kan väntas medföra nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta nytta eller skada av ett ärendes utgång,
3. om ett ärende gäller prövning efter överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller prövning på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare har deltagit i den slutliga handläggningen hos den myndigheten,
4. om han har uppträtt som ombud eller biträde i saken,
5. om det i övrigt föreligger någon särskild omständighet som skulle kunna rubba förtroendet till hans opartiskhet.

14 § Den som är jävig får inte handlägga saken eller vara närvarande vid handläggningen, om inte frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Han får dock vidta brådskande åtgärder, om ingen annan behörig person finns tillgänglig.

Den som vet att han kan vara jävig skall självmant anmäla detta.

Har fråga om jäv mot någon uppkommit och har inte någon annan trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får inte delta i prövningen av jävsfrågan annat än om saken brådskar och myndigheten inte är beslutför utan honom.

Inledning av ärenden

15 § En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Denna får göras skriftligen eller muntligen.

Regeringen får föreskriva avvikelser från denna paragraf.

Utredning

16 § Myndigheten skall se till att varje ärende blir utrett så som dess beskaffenhet kräver.

Vid behov skall myndigheten anvisa hur ärendet bör kompletteras. Den kan också själv skaffa in utredning.

Överflödig utredning får avvisas.

17 § Innan en myndighet inhämtar yttrande genom remiss skall den noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om det inte finns särskilda skäl till något annat. Av remissen skall framgå i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas.

Muntlig handläggning

18 § Myndigheten får bestämma att handläggningen av ett ärende eller en del av den skall vara muntlig, om det kan antas vara till fördel för utredningen.

Vill en sökande, klagande eller någon annan part lämna muntliga uppgifter under handläggningen, skall han ges tillfälle till det. Detta gäller dock inte, om uppgifterna måste antas sakna betydelse i ärendet.

Anteckning av uppgifter

19 § Uppgifter som har tillförts ett ärende muntligen eller vid syn skall antecknas av myndigheten. Sådana anteckningar skall tillföras handlingarna i ärendet.

En part som har lämnat muntliga uppgifter skall bekräfta dem med sin underskrift, om myndigheten begär det.

Rätt att få del av uppgifter i ärenden

20 § En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

21 § Ett ärende som gäller en myndighets befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller andra jämförbara förhållanden får inte avgöras till den enskildes nackdel utan att denne har underrättats om det som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv. Om det inte är obehövligt, skall myndigheten även ange en tid, inom vilken den enskilde har tillfälle att yttra sig.

Underrättelse får underlåtas

1. om det är uppenbart att den är onödig,
2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller liknande och det inte är fråga om prövning efter överklagande,
3. om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle försvåras avsevärt,
4. om ärendets avgörande därigenom fördröjs på ett sätt som inte kan godtas från allmän synpunkt.

Underrättelsen får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Beslutsförfarandet

22 § Skall beslut fattas av flera gemensamt och kan enighet inte nås, framställer ordföranden efter avslutad överläggning förslag till beslut. Förslaget avfattas så att det kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter till känna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den verkställas efter upprop och ske öppet utom i ärenden som avser val. De olika förslag som har framförts under överläggningen skall bli föremål för omröstning. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst, utom i val, där avgörandet sker genom lottning.

Varje ledamot är skyldig att delta i omröstning och beslut. En ledamot som biträder ett förslag som blir nedröstat är dock inte skyldig att delta i senare omröstning.

23 § En ledamot som blir överröstad kan reservera sig mot beslutet. Ett beslut varigenom ett ärende avgörs skall innehålla en uppgift om sådan skiljaktig mening.

Föredragande eller andra som deltar vid ärendets handläggning men ej i dess avgörande har inte rätt att reservera sig mot beslutet.

Tillfälligt beslut

24 § En myndighet får i avvaktan på ärendets slutliga avgörande besluta tillfälligt i saken

1. i de fall detta är särskilt föreskrivet i lag eller förordning,
2. om det inte är till nackdel för något enskilt intresse,
3. om det finns synnerliga skäl för ett omedelbart beslut.

Under samma förutsättningar får en myndighet förordna tillfälligt om saken i avvaktan på att det slutliga beslutet börjar gälla.

Motivering av beslut

25 § Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som rör en enskild part skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller det i övrigt är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller liknande,
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller liknande,
4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Har skälen utelämnats, skall myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Underrättelse om beslut

26 § Myndigheten skall underrätta den som är part i ett ärende om innehållet i det beslut varigenom ärendet avgörs, om det inte är uppenbart obehövligt. Om beslutet går någon enskild emot och kan överklagas, skall han även underrättas om hur det kan ske. Underrättelsen skall ske skriftligt, om den enskilde begär det, och får lämnas genom delgivning.

Denna paragraf tillämpas också när någon annan som får överklaga beslutet begär att skriftligt få del av det.

När beslut blir gällande

27 § Ett beslut blir gällande först då det inte längre kan överklagas av den som har varit part i ärendet. Ett beslut gäller dock omedelbart

1. om det inte riktar sig mot någon enskild eller inte går någon emot,
2. om det innebär avslag eller förbud eller av annan anledning inte kräver någon särskild åtgärd för att genomföras,
3. om det är ett tillfälligt beslut enligt 24 §.

28 § Om ett överklagat beslut gäller omedelbart, får den myndighet som skall pröva överklagandet bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Vilka beslut som får överklagas

29 § Ett beslut får överklagas, om det innebär utövning av en myndighets befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller jämförbara förhållanden. Andra beslut får inte överklagas.

Ett beslut får inte heller överklagas

1. om det innebär en framställning till en annan myndighet och denna inte enligt lag eller förordning är skyldig att följa beslutet,
2. om det innebär att myndigheten som andra instans prövar frågan om ett överklagande har kommit in i rätt tid,
3. om det innebär att ärendet återförvisas till en lägre myndighet och inte innefattar ett avgörande av en fråga som inverkar på ärendets utgång.

Regeringen får föreskriva avvikelser från första stycket i fråga om beslut som gäller lån och bidrag av statliga medel.

30 § Ett beslut under handläggningen av ett ärende får överklagas endast i samband med det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Ett beslut under handläggningen får dock överklagas särskilt när myndigheten har

1. avvisat ett ombud eller ett biträde,
2. beslutat tillfälligt i saken i avvaktan på att ärendet avgörs,
3. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför myndigheten och underlåtenhet att följa föreläggandet kan medföra särskild påföljd för honom,
4. beslutat om undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om någon annan liknande åtgärd.

Vem som får överklaga

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

Ett beslut av en statlig myndighet kan även överklagas av

1. en kommuns styrelse, om beslutet berör ett till kommunen knutet allmänt intresse,
2. en annan kommunal myndighet, om beslutet rör ett intresse som den kommunala myndigheten enligt särskilda föreskrifter skall bevaka,
3. en central statlig myndighet, om beslutet rör ett intresse som myndigheten enligt särskilda föreskrifter skall bevaka och ett avgörande i högre instans är av vikt för vägledning av rättstillämpningen.

Hur man överklagar

32 § Överklaganden görs skriftligen. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut det gäller och den ändring i beslutet som han begär.

Skrivelsen ges in till den myndighet som har fattat beslutet. Skrivelsen skall ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

33 § Den myndighet som har fattat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om något annat inte följer av andra stycket.

Har klaganden följt en felaktig uppgift om tiden eller sättet att överklaga, skall skrivelsen inte avvisas. Detsamma gäller om någon sådan underrättelse inte har meddelats när det hade bort ske enligt 26 §.

Rättelse av beslut

34 § Beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller andra sådana förbiseenden innehåller uppenbara oriktigheter får rättas av den beslutande myndigheten. Innan rättelse sker skall parterna få tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt.

Ändring av beslut

35 § Den myndighet som har fattat ett beslut får ändra detta, om det kan ske utan nackdel för någon enskild part.

Ett beslut får också ändras

1. om en part har utverkat det genom ofullständiga eller vilseledande uppgifter,
2. om det är ett tillfälligt beslut enligt 24 § eller av annan anledning endast gäller tills vidare eller om det är försett med förbehåll om att det kan återkallas,
3. om det är fråga om förbud, föreläggande eller liknande beslut,
4. om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras,
5. om beslutet strider mot lag eller förordning eller om det har fattats av en kommunal myndighet i strid med en författning som har beslutats av kommunen,
6. om ärendet har handlagts felaktigt eller beslutet grundats på felaktiga förutsättningar i sak och detta måste antas ha inverkat på ärendets utgång.

I andra fall får myndigheterna inte ändra sina beslut.

36 § Innan myndigheten ändrar ett beslut skall parterna underrättas om vad som har framkommit och få tillfälle att yttra sig över det. Underrättelse får dock underlåtas, om den är uppenbart obehövlig eller om ärendets avgörande inte kan uppskjutas.

I fall då 35 § andra stycket 5 eller 6 tillämpas skall beslutet upphävas och ärendet omprövas.

Omprövning vid överklagande

37 § Ett beslut varigenom ett ärende avgörs skall skyndsamt omprövas av den beslutande myndigheten, om det har överklagats i rätt tid och det därvid har åberopats nya omständigheter av betydelse rörande beslutets innehåll eller ärendets handläggning.

Vid omprövningen tillämpas 35 och 36 §§. Leder prövningen till den ändring som klaganden begär eller till att beslutet upphävs, förfaller överklagandet. I annat fall skall myndigheten överlämna handlingarna i ärendet tillsammans med eget yttrande till den myndighet som skall pröva överklagandet.

---

1. Denna lag träder i kraft den
2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1971:290).
3. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.
4. Om en bestämmelse som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande avviker från denna lag, gäller bestämmelsen även efter ikraftträdandet.

I Inledning

FRU lade i juni 1981 fram ett betänkande med allmänna överväganden och förslag till partiella reformer. Efter remissbehandlingen har nya direktiv utfärdats med riktlinjer för det fortsatta arbetet. FRU redovisar i denna inledning kortfattat det tidigare arbetet, de nya direktiven samt sin syn på arbetets fullföljande.

1 FRU:s tidigare arbete

FRU tillsattes i slutet av 1978 för att göra en allmän översyn av förvaltningslagen. Bakgrunden var dels vissa riksdagsuttalanden, dels en framställning av den parlamentariskt sammansatta byråkratiutredningen.

I de ursprungliga direktiven uttalas bl. a. att innehållet i förvaltningslagen bör vara sådant att lagen i princip skall kunna tillämpas på alla områden. Bara undantagsvis bör avvikelser kunna komma i fråga. Lagen bör också vara så enkel och lättbegriplig som möjligt.

De bestämmelser som föreslås bör enligt direktiven syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet bör tas till vara. Samtidigt bör tillses att förutsättningarna att träffa riktiga avgöranden blir de bästa möjliga.

Direktiven anger också flera konkreta frågor som bör tas upp till behandling. Arbetet bör enligt direktiven bedrivas etappvis. Om FRU under sitt arbete skulle finna, att ändringar inte längre bör göras i den nuvarande lagen, bör kommittén lägga fram förslag till en ny förvaltningslag.

Sedermera överlämnades till FRU för vidare bearbetning vad byråkratiutredningen hade anfört i sitt slutbetänkande 1979 om servicebestämmelser i lag.

FRU lämnade ett betänkande i juni 1981 (SOU 1981:46). I detta lade FRU fram förslag till partiella reformer samt redovisade sin syn på lagstiftningsuppgiften i dess helhet. FRU framhöll bl. a. att det måste ställas särskilda krav på planmässighet vid detta reformarbete, eftersom det gäller en grundläggande lag som har betydelse för de flesta myndigheter och på flertalet av förvaltningens sakområden. Partiella reformer får inte försvåra myndigheternas arbete. FRU hade kommit till uppfatt-

ningen att man endast borde genomföra *en* etapp med partiella reformer och att arbetet därefter borde inriktas på en sammanhållen slutprodukt.

På grundval av en genomgång av direktiven uttalade FRU, att slutresultatet med stor sannolikhet skulle bli att förvaltningslagen skulle utökas med åtskilliga nya regler och få en annan systematik. Denna bedömning gjorde det nödvändigt att sätta in arbetet i ett bredare perspektiv och presentera vissa allmänna riktlinjer för det fortsatta arbetet.

FRU ställde upp tre huvudsyften för reformer: att stärka rättssäkerheten i trängre mening, att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och de enskilda samt att öka effektiviteten i förvaltningen. FRU sade sig vara klart medveten om att förvaltningslagen bara kan ses som ett medel bland flera för att främja dessa syften - inte heller det förnämsta - men menade att det är angeläget att begagna även denna typ av lagstiftning som ett medel för att påverka förvaltningens utveckling.

En grundtanke i FRU:s resonemang var att man nu bör inrikta sig främst på reformer som berör den första instansen i förvaltningsförfarandet. Man bör målmedvetet söka förskjuta tyngdpunkten nedåt i instanskedjan, från förvaltningsdomstolarna och besvärsmyndigheterna till beslutsmyndigheterna. Detta skulle konkret innebära bl. a. att kraftigare understryka principer om vägledning och bistånd åt de enskilda och om enklaste möjliga förfaranden samt att markera beslutsmyndigheternas befogenheter, t. ex. att själva ompröva och ändra beslut, i stället för att lita till besvärsprövning.

Betänkandet remissbehandlades i vanlig ordning.

2 Nya direktiv 1983

Efter regeringsskiftet hösten 1982 har riktlinjerna för arbetets slutförande blivit föremål för prövning och ställningstaganden. Tilläggsdirektiv meddelades den 3 februari 1983. I dessa anger regeringen sin syn på reformer inom förvaltningsförfarandet samt på de ursprungliga direktiven, FRU:s första betänkande och vad som har kommit fram vid remissbehandlingen.

De nya direktiven slår först fast att det är en viktig uppgift för regeringen att komma till rätta med de svårigheter som enskilda ställs inför i sina kontakter med myndigheterna. Två vägledande principer anges:

- Förfarandet hos myndigheterna bör förenklas och handläggningen göras snabbare. Allt onödigt byråkratiskt krångel bör undvikas.
- Kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten bör underlättas. Myndigheternas handlande bör präglas av en önskan att bistå medborgarna.

I fråga om förenklingar i förfarandet framhålls att det är särskilt viktigt att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet mot första instans. En väg att åstadkomma detta är att öka underinstansernas möjligheter att ompröva sina beslut.

Det är enligt direktiven önskvärt att myndigheterna i långt större utsträckning än i dag vinnlägger sig om kontakterna med allmänheten.

Föreskrifter och beslut måste både språkligt och i andra avseenden utformas så att de blir begripliga och att det inte uppstår missförstånd. Det är också viktigt att medborgarna vid behov kan få hjälp och bistånd av myndigheterna.

Direktiven framhåller att det inte bara är lagändringar som behövs. Det krävs också en attitydförskjutning hos myndigheterna så att kontakterna med allmänheten blir så naturliga och okomplicerade som möjligt.

Efter att ha redovisat innehållet i FRU:s första betänkande sammanfattar departementschefen remissyttrandena på följande sätt. Majoriteten av remissinstanserna är positiva både till utredningens allmänna överväganden och till förslagen till ändringar i förvaltningslagen. Många remissinstanser anser dock att de föreslagna lagändringarna bör anstå tills FRU har lagt fram sitt huvudbetänkande.

I fråga om det fortsatta arbetet uttalas att översynen av förvaltningslagen i allt väsentligt bör ha den inriktning som anges i de ursprungliga direktiven. Departementschefen understryker särskilt vikten av att man så långt som möjligt försöker förenkla förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna och att man undviker allt byråkratiskt krångel. Man bör också sträva efter att underlätta kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Samtidigt måste man givetvis se till att inte rättssäkerheten blir lidande.

Genom att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ned mot första instans kan man åstadkomma både att förfarandet förenklas och att servicen mot allmänheten förbättras, framhåller departementschefen. Särskilda synpunkter utvecklas på utformningen av regler om omprövning av beslut, mot bakgrunden av olika remissinstansers invändningar mot FRU:s förslag i det första betänkandet. Till dessa synpunkter återkommer FRU i specialmotiveringen till motsvarande bestämmelser i lagförslaget.

I övrigt framhålls bl. a. att det är viktigt att beakta skillnaderna mellan statlig och kommunal förvaltning. Hänsyn måste givetvis tas till den kommunala självstyrelsens särskilda betingelser.

FRU har enligt direktiven frihet att välja mellan att arbeta in nya bestämmelser i den gällande förvaltningslagen och att lägga fram förslag till en helt ny lag. Om FRU finner det lämpligt, kan förslag presenteras enligt båda alternativen.

Slutligen framhåller departementschefen att det är angeläget att en reform av förvaltningsförfarandet kan genomföras så snart som möjligt. FRU bör därför avsluta sitt arbete senast i september 1983.

I anslutning till att de nya direktiven utfärdades har det också uppdragits till FRU att överväga frågan om kommissionärskungörelsens slopande eller bibehållande.

3 Arbetets slutförande

De nya direktiven har inte påkallat någon omläggning av FRU:s arbete eller någon omprövning av den allmänna syn på lagstiftningsuppgiften

som FRU utvecklade i sitt första betänkande. I stället har de på vissa punkter gett mera bestämda ställningstaganden än FRU:s medvetet försiktiga skrivningar.

FRU kan helt ansluta sig till de två principer som anges inledningsvis i direktiven. De stämmer väl med FRU:s egna uttalanden, att syftet bör vara inte endast att öka rättssäkerheten i trängre mening utan också att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten samt att verka för ökad effektivitet inom för valtningen.

Som en konsekvens av direktivens innehåll är det onödigt att mera utförligt utveckla motiven för att komplettera förvaltningslagen med föreskrifter om service, skyndsamhet, vägledning, myndigheternas språk etc. I huvudsak är det på sådana punkter tillräckligt att hänvisa till FRU:s första betänkande och till de uttalanden som har gjorts i de nya direktiven efter remissbehandlingen.

FRU noterar med tillfredsställelse att resonemanget om tyngdpunktsförskjutning mot första instans, som var en kärnpunkt i det första betänkandet, har blivit godtaget.

Det har förenklat arbetet i slutskedet att FRU har kunnat utgå från en av departementschefen gjord bedömning av remissutfallet på det första betänkandet. FRU behöver inte själv argumentera om hur de egna förslagen har mottagits: Att remissutfallet har varit positivt har konstaterats av departementschefen. Någon remissammanställning fogas därför inte vid betänkandet. I stället kommer FRU att ta fram synpunkter av intresse ur remissmaterialet i samband med behandlingen av olika sakfrågor.

FRU behåller enligt de nya direktiven sin frihet att antingen lägga fram förslag till en helt ny lag eller föreslå ändringar inom ramen för den nuvarande lagen. Det förutsätts dock att arbetet slutförs i ett sammanhang och att resultatet bör bli en samlad reform. FRU ser detta som en klar fördel. Som framhölls i det första betänkandet är partiella reformer på detta område förenade med vissa nackdelar.

FRU har övervägt de båda alternativen ny lag eller reviderad lag och kommit fram till att det förra är att föredra. Det svarar bäst mot lagstiftningspraxis att formellt ersätta den nuvarande lagen med en ny, då så omfattande ändringar och kompletteringar aktualiseras som enligt FRU:s förslag. Ställningstagandet svarar också mot vad som förutskickades i det första betänkandet.

FRU har redan i sitt första betänkande strukit under att det inte bara är lagstiftningsåtgärder som krävs för att förverkliga de angivna målen. FRU vill särskilt hänvisa till vad som anfördes om förvaltningsutbildningen, minskad detaljreglering av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet samt olika andra åtgärder för att motverka onödig byråkrati.

Även FRU anser det angeläget att en reform av förvaltningsförfarandet kan genomföras så snart som möjligt på grundval av de givna riktlinjerna. FRU har därför varit mån om att hålla sig inom den förutsatta tidsramen, trots att det har medfört att FRU inte har hunnit penetrera alla de speciella uppgifter som de ursprungliga direktiven upptar. Av samma skäl har FRU strävat efter att utforma sitt förslag så, att man

på olika punkter kan välja alternativa lösningar utan att själva lagstiftningsprojektet som sådant försenas.

De frågor enligt 1978 års direktiv som FRU inte har hunnit behandla är tre. De gäller dels om en precisering kan göras för förvaltningsdomstolarnas del av när omröstningsreglerna i 16 resp. 29 kap. rättegångsbalken skall tillämpas, dels särskilda lagbestämmelser om extraordinära rättsmedel, dels en av JO väckt fråga om samordning mellan allmän förfarandelagstiftning och vanlig lagstiftning inom förvaltningsområdet, huvudsakligen avseende delgivning och kungörande av beslut som rör en större persongrupp. FRU konstaterar endast att lösningar på dessa problem i vart fall skulle ha fått presenteras vid sidan av huvudförslaget om en ny förvaltningslag och därför hade tänkts ingå i en avslutande arbetsetapp. Själva ämnena berörs i specialmotiveringens 15, 24 resp. 1 och 18 kap.

Vid utformningen av betänkandet har FRU beaktat att det i stor utsträckning gäller frågor som har varit föremål för behandling tidigare. Särskilt vill FRU erinra om att den nuvarande förvaltningslagen föregicks av ett mycket långvarigt och omfattande utredningsarbete. En självklar utgångspunkt för FRU:s arbete har varit besvärssakkunnigas betänkande (SOU 1964:27), det förslag som lades fram av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (SOU 1968:27) och propositionen med förslag till förvaltningsrätts reform (1971:30, främst del 2). Frågorna är också numera ganska väl behandlade i den förvaltningsrättsliga litteraturen. Vissa av dem har varit föremål för mycket ingående undersökningar.

Mot denna bakgrund har FRU ansett det naturligt att begränsa sin egen framställning. Det är inte nödvändigt utan tvärtom fel att diskutera alla frågor som om de var nya för lagstiftaren. Vad det gäller är främst att avgöra vilka ämnen som skall tas upp i förvaltningslagen och att bestämma sig för lagtekniska lösningar. Detta måste ske med beaktande av utvecklingen inom förvaltningen, särskilt efter 1971, och av den situation som råder och de tendenser som gör sig gällande i dag. FRU hänvisar till de utförliga allmänna överväganden som redovisades i det första betänkandet.

Tyngdpunkten i betänkandet ligger av nu angivna skäl i specialmotiveringen, efter en inledande översikt och en diskussion av några grundläggande frågor i den allmänna motiveringen.

Det bör uppmärksammas att motsvarande frågor har blivit föremål för behandling även i våra nordiska grannländer. Norge var först med att införa en förvaltningslag och har redan 1977 genomfört en revision och utbyggnad av denna. Finland har nyligen antagit en lag om förvaltningsförfarandet. I Danmark föreligger ett utkast till en motsvarande allmän förfarandelag. FRU har tagit del av det arbete som har utförts i dessa länder och bifogar betänkandet de norska och finska lagarna och det danska lagutkastet.

4 Arbetets fullföljande

Det ligger i sakens natur att en ny förvaltningslag för att få genomslagskraft kräver en översyn av annan normgivning. Det har inte ankommit på FRU att föreslå ändringar i andra författningar. Det nödvändiga översynsarbetet skulle inte heller ha rymts inom den tidsram som har fastställts. Liksom då den nuvarande förvaltningslagen antogs förutsätts därför ett rätt omfattande uppföljningsarbete. FRU vill för egen del endast peka på att detta arbete, med förvaltningslagen som grund, erbjuder en god bas och anknytningspunkt för andra reformer. FRU tänker då främst på reformlinjen mot minskad byråkrati och bättre kontakter mellan myndigheterna och allmänheten.

Särskilda frågor gäller den kommunala förvaltningen och förhållandet mellan stat och kommun. FRU har redan i det första betänkandet hänfört sig till arbetet med att stärka den kommunala demokratin och minska den statliga detaljstyrningen av den kommunala sektorn. FRU framhöll att en mera utvecklad förvaltningslag enligt de riktlinjer som skisserades skulle utgöra en naturlig komplettering till dessa strävanden. En faktor av grundläggande betydelse i detta sammanhang är att myndigheterna i första instans till klart övervägande del är kommunala. Detta måste beaktas vid utformningen av bestämmelserna i en ny förvaltningslag. Under denna förutsättning utgör en sådan lag ett exempel på ramstyrning i stället för detaljreglering, som man syftar till i det aktuella reformarbetet.

Samtidigt måste det också konstateras att både kommunallagen och förvaltningslagen enligt FRU:s förslag har en generell inriktning som kan leda till vissa tekniska komplikationer, även om både de grundläggande värderingarna och de enskilda problemlösningarna är helt samstämda. Därför vill FRU, mot bakgrunden av att en teknisk översyn av kommunallagen redan diskuteras av andra skäl, uttala som sin mening, att en sådan översyn skulle vara värdefull och att den även bör omfatta förhållandet på olika punkter mellan kommunallagen och förvaltningslagen. FRU återkommer till de kommunala frågorna i ett särskilt avsnitt i den allmänna motiveringen.

II Allmän motivering

De utförliga allmänna överväganden som FRU redovisade i sitt första betänkande gör det möjligt att begränsa den allmänna motiveringen till det lagförslag som nu läggs fram. FRU:s synpunkter på en rad frågor av övergripande och principiell natur har granskats vid remissbehandlingen och blivit föremål för ställningstagande i de nya direktiven. Då någon ändring av arbetets inriktning inte har aktualiserats, kan FRU här inskränka sig till att ta upp några huvudfrågor samt i övrigt hänvisa till direktiven och till det första betänkandet.

1 Ny förvaltningslag

FRU lägger fram förslag till en ny förvaltningslag. Det har framgått av inledningen att detta har stöd både i de ursprungliga och i de nya direktiven samt svarar mot vad som förutskickades i det första betänkandet.

Delar av den nuvarande lagen har byggts in i FRU:s lagförslag med endast smärre sakliga ändringar och en teknisk anpassning till övriga delar av förslaget. Det finns inte något behov av att göra om från grunden alla de bestämmelser som redan finns. Vad som är motiverat är dels att vidareutveckla och korrigera dem på en del punkter, dels - och framför allt - att komplettera dem med regler i andra ämnen.

FRU:s förslag utgör ett led i ett lagstiftningsarbete på den allmänna förvaltningsrättens område som inleddes redan på 1940-talet och som därefter har pågått i flera etapper med vissa avbrott. En förutsättning för FRU:s uppdrag har varit att själva tanken på allmänna förfaranderegler har godtagits genom tillkomsten av 1971 års lag och att värdet av sådana regler har visats av erfarenheterna från den praktiska tillämpningen. Av betydelse är också att byråkratiutredningen - i politisk enighet - påvisade att lagen kan användas som ett medel för att motverka onödig byråkrati och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Den tidigare debatten, på 1960-talet, dominerades tvärtom av farhågor för ökad byråkrati.

FRU vill stryka under vikten av att hålla fast vid den nya synen på förvaltningslagen som ett medel att underlätta och förenkla förvaltningsarbetet samt förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Den översyn av normgivningen på olika områden, som krävs

i anslutning till att en ny förvaltningslag antas, ger, som anfördes i inledningen, en god grund för ett fortsatt arbete med att motverka onödigt krångel. Sedd som en helhet kan en reform ge ett klart och praktiskt uttryck för det förstainstanstänkande som utvecklas i 1983 års direktiv och i FRU:s förra betänkande.

2 Lagförslagets allmänna inriktning

Förslaget syftar till att inom ett rimligt omfång ge en mera heltäckande lag än den nuvarande. En huvudtanke är att förvaltningslagen skall kunna bättre än nu fylla uppgiften som en grundläggande förfarandelag för myndigheterna i första instans. Den skall kunna spela en viktigare roll i det löpande förvaltningsarbetet. Den bör enligt FRU:s uppfattning ha en funktion på sitt område liknande den som kommunallagen fyller på sitt.

Om förvaltningslagen på detta sätt ges en större tyngd, får den också större möjligheter att bidra till utvecklingen av god praxis inom förvaltningen. Det bör därför vara naturligt att till förvaltningslagen föra över vissa föreskrifter av allmän räckvidd som hittills har meddelats i olika författningar av lägre valör, t. ex. allmänna verksstadgan och serviceförordningen. Det lär knappast kunna bestridas att innehållet i dessa författningar är i stort sett okänt på många håll och att de över huvud taget inte tillmäts den betydelse som statsmakterna har åsyftat.

De speciella frågorna om förvaltningslagen och kommunerna behandlar FRU i ett särskilt avsnitt i det följande.

De nya bestämmelser som har tagits in i lagförslaget utgör i viss utsträckning en kodifiering av oskrivna regler som redan anses gälla. Förslaget innebär emellertid också att nu gällande normer, både skrivna och oskrivna, utvecklas på olika punkter. De har ibland skärpts, i andra fall förenklats eller kompletterats.

Huvudtankarna bakom de sakliga reformer som föreslås kan i anslutning till direktiven och det första betänkandet sammanfattas i tre punkter. Enkelhet och snabbhet i förfarandet bör eftersträvas. Kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten bör underlättas. Rättssäkerheten får inte eftersättas.

FRU har lagt vikt vid att den allmänna inriktningen skall komma till uttryck i en klar profil för lagförslaget. Nya föreskrifter om vägledning, bistånd och annan service, om skyndsamhet och enkelt språk, om utredningsansvar, muntlighet och omprövning m. m. är viktiga inslag.

Handläggningsreglerna har vidare kompletterats med bl. a. nya bestämmelser om överklagbarhet, besvärsrätt, beslutsfattande, verkställbarhet och ändring av felaktiga beslut.

Några av de bestämmelser som föreslås anger en standard eller en målsättning mera än konkreta handlingsregler. Det är inte möjligt att precisera bestämda krav i t. ex. regler om service mot allmänheten utan att använda en detaljeringsgrad som är främmande för en ramlag av förvaltningslagens typ.

Lagregler av detta slag har förekommit länge och har blivit allt vanli-

gare efter förvaltningslagens tillkomst. Redan den nuvarande remissregeln i 10 § är av denna karaktär, i viss mån också tolkregeln i 9 §. Syftet med sådana regler är att ge uttryck för principer som anses väsentliga och att så klart som möjligt ange önskvärda handlingsmönster.

FRU har strävat efter att hålla nere antalet mera utpräglade standardregler så mycket som möjligt. Tyngdpunkten bör enligt FRU:s mening alltjämt ligga i de konkreta handläggningsreglerna. Det är dock väsentligt att lagen ger klart uttryck för de grundläggande värderingarna. Inte minst de mångåriga strävandena att motverka onödig byråkrati och effektivisera förvaltningen gör det motiverat att slå fast vissa vägledande principer i samband med att en ny förvaltningslag antas. Dessa stadganden kan sedan bl. a. ge en konkret utgångspunkt för fortsatta reformsträvanden i syfte att förbättra förvaltningens standard. De svarar också mot lagens karaktär av grundläggande ramlag.

Vid utformningen av flertalet bestämmelser har motstående intressen och synpunkter mött. Särskilt då det gäller regler av standardkaraktär - men även annars - är det lätt att komma med invändningar mot varje formulering. Framför allt ligger det nära till hands att framtona farhågor för missbruk eller ökade kostnader och behov av reserva tioner och förbehåll. FRU vill för sin del stryka under att sådana synpunkter och svårigheter inte får överbetonas. I annat fall ger man lätt en orättvis bild av den svenska förvaltningens standard.

I fråga om kostnadssynpunkter hänvisar FRU till den utförliga diskussion som fördes i det första betänkandet. I detta sammanhang vill FRU endast understryka att det är fel att betrakta regler om god förvaltningsstandard som kostnadsdrivande. Vägledning och bistånd åt de enskilda, över huvud taget goda kontakter med allmänheten kan ofta medföra besparingar. Onödiga besvärsmål kan undvikas liksom onödiga missförstånd som vållar tidsspillan och merarbete hos myndigheterna. FRU delar den uppfattning som departementschefen har uttalat i de nya direktiven, att myndigheterna bör i långt större utsträckning än i dag vinnlägga sig om sina kontakter med allmänheten. Lagförslaget åsyftar att ge uttryck för detta utan att ge anledning till befogade kostnadsinvändningar.

Det är väsentligt att hålla fast vid att reformer inom förvaltningslagens ram måste kompletteras med andra åtgärder för att åstadkomma t. ex. snabbare ärendehandläggning och bättre kontakter med allmänheten. Som FRU utvecklade i det första betänkandet är det särskilt väsentligt med en god förvaltningsutbildning, en minskning av detaljregleringen och en nedtoning av besvärsförfarandets roll i rättsskyddssystemet. Man bör emellertid inte heller underskatta det bidrag som reformer inom förvaltningslagen och annan generell normgivning för första instans kan ge.

3 Lagförslagets uppbyggnad

Förvaltningslagen skall vara en grundläggande ramlag. Den bör vara så enkel och lättbegriplig som möjligt. Detaljregler har endast undantagsvis

sin rätta plats där. Omfånget bör inte vara särskilt stort.

FRU har genomgående strävat efter att uppfylla dessa krav, fastän materian delvis är svårtillgänglig. FRU har bl. a. vinnlagt sig om ett enkelt språk i lagtexten. Ordet besvär har ersatts med överklagande osv.

Även *lagens uppbyggnad och disposition* måste ge uttryck för en strävan efter enkelhet och klarhet. FRU har ägnat stor uppmärksamhet åt detta och har arbetat med olika modeller.

Den nuvarande lagen består, förutom av inledande stadganden om tillämpningsområde m. m., av två avdelningar, en med allmänna bestämmelser för all ärendehandläggning och en med särskilda bestämmelser för myndighetsutövning. En även från lagteknisk synpunkt viktig nyhet vid den reform som nu föreslås är att lagen tillförs vissa regler som inte gärna kan gälla endast vid ärendehandläggning utan bör ha generell räckvidd. Föreskrifter om vägledning och bistånd åt de enskilda, om kontakterna i övrigt med allmänheten etc. bör äga tillämpning i all verksamhet, åtminstone sådan som berör allmänheten.

I sitt första betänkande skisserade FRU några preliminära tankar om uppbyggnaden av en förvaltningslag utifrån de aktuella förutsättningarna. Närmast tänkte sig FRU att behålla de nuvarande båda avdelningarna samt lägga till ytterligare några, däribland en med allmänna bestämmelser för all förvaltningsverksamhet. I det fortsatta arbetet började FRU med att upprätta ett lagutkast från denna utgångspunkt.

FRU har funnit att den angivna modellen är förenad med vissa nackdelar. Det kan bli svårt att handskas med flera avdelningar. Det uppkommer onödiga gränsdragningsproblem och liknande. Frågor om tillämpningsområdet kan få en omotiverad betydelse. Tvekan kan uppstå i praktiken huruvida den ena eller andra bestämmelsen skall gälla i det enskilda fallet. Med det bredare innehåll förvaltningslagen föreslås få riskerar man att det blir besvärligt att leta sig fram i de olika avdelningarna för att finna vad som gäller.

Särskilt med den grundläggande inriktning som FRU:s arbete har haft måste invändningar av denna art väga tungt. Man måste beakta både allmänhetens intresse och det förhållandet att många av dem som har att tillämpa förvaltningslagen saknar juridisk utbildning.

FRU har kommit till uppfattningen att förvaltningslagen blir lättare att hantera om den inte delas in i särskilda avdelningar. I stället bör den avfattas så att man såvitt möjligt kan läsa ut direkt ur varje paragraf när den är tillämplig. Den naturliga dispositionen är att lagen inleds - efter nödvändiga bestämmelser om tillämpningsområde m. m. - med de föreskrifter som skall gälla i all förvaltningsverksamhet och att de egentliga handläggningsreglerna därefter ges i en sådan ordning att de i princip följer gången av ett ärende.

FRU har stannat för den nu skisserade uppläggningen. Antalet paragrafer har stannat vid 37: efter tre inledande stadganden följer elva som avser all förvaltningsverksamhet samt 23 som avser ärendehandläggning.

Lagens överskådlighet ökas väsentligt om man inför rubriker som i huvudsak anger de olika paragrafernas innehåll. I detta avseende har FRU hämtat ledning av den nya finska lagen om förvaltnings-

förfarandet, som svarar mot högt ställda pedagogiska krav.

En teknisk fråga som FRU har övervägt ingående gäller behovet av *definitioner* i den nya lagen. Med förslagets innehåll och uppläggning är det av vikt att det kan lätt fastställas om en bestämmelse avser myndigheternas verksamhet i dess helhet, ärendehandläggning i allmänhet eller enbart myndighetsutövning. En lösning är att införa vissa definitioner, närmast av begreppen ärende och myndighetsutövning.

FRU har kommit fram till att det inte finns något praktiskt behov av sådana definitioner. Någon ändring ifrågasätts inte vare sig i gränsdragningen mellan ärendehandläggning och annan verksamhet eller i innebörden av begreppet myndighetsutövning enligt den nuvarande lagen. Den beskrivning som nu ges i 3 § förvaltningslagen av vad som utgör myndighetsutövning kommer att återfinnas även i den nya lagen men inte som en fristående definition utan som ett led i varje paragraf där begreppet har betydelse. FRU har funnit att antalet upprepningar kan nedbringas till ett fåtal.

Enligt FRU:s mening är både praktiska och principiella fördelar förenade med att man på detta sätt undgår att definiera juridiska begrepp i den nya lagen. Denna blir enklare och inbjuder mindre till formella tolkningar. Det kommer att framgå direkt av varje paragraf när den är tillämplig. Allmänt sett tonar man ned olika avgränsningsfrågor och stryker under att vad det gäller är lämpliga normallösningar, som i vissa fall också ger uttryck för god förvaltningsstandard.

En praktiskt viktig fråga gäller möjligheterna till *avvikelser från förvaltningslagen* genom bestämmelser i andra författningar. Det ligger i sakens natur att man aldrig kan uppnå - och inte heller bör sikta till - en heltäckande förfarandelag. Det skulle innebära att driva strävan efter enhetlighet för långt. En möjlighet till undantag måste föreligga som medger en anpassning till speciella förhållanden på särskilda förvaltningsområden.

Det avgörande blir hur lätt undantagsmekanismen skall vara att begagna och i hur stor utsträckning den skall förutsättas bli tagen i bruk. FRU ansluter sig i det sistnämnda avseendet helt till uttalandet i de ursprungliga direktiven - som inte emotsägs av de nya - att avvikelser bara bör kunna komma i fråga undantagsvis.

Detta synsätt bör komma till klart uttryck i lagen. Intresset för särlösningar är ofta stort på de speciella fackområdena. Vad det i praktiken gäller är därför inte så mycket att värna om att avvikelser från förvaltningslagen kan ske i de fall där de är motiverade. Det väsentliga är snarare att se till att undantagen inte blir för många och att de inte besluts utan tillräckliga överväganden, på grundval av ensidiga facksynpunkter.

Den nuvarande lagen möjliggör avvikelser såväl genom lag som genom förordning. Enligt FRU:s mening var denna lösning naturlig då lagen introducerades. I dag är läget ett annat. Förutsättningen för FRU:s uppdrag är att värdet av generella förfaranderegler numera är allmänt erkänt. Det framstår inte längre som naturligt att de normallösningar som anvisas i förvaltningslagen skall kunna åsidosättas genom föreskrifter i författningar av lägre valör. Undantag bör i princip förutsätta bestämmelse i lag.

En sådan snävare undantagsregel ligger också i linje med den allmänna strävan att motverka onödig byråkrati och minska detaljregleringar. Kravet på lagform driver fram ordentliga överväganden. Detta är enligt FRU:s mening motiverat även i sådana fall då det gäller en överstandard i förhållande till förvaltningslagen.

Vid avfattningen av vissa bestämmelser i lagförslaget har FRU däremot funnit det motiverat att hänvisa till föreskrifter av lägre valör än lag. De speciella förhållandena i fråga om just de ämnen, som behandlas i dessa paragrafer, har utgjort skäl för att där avvika från huvudprincipen genom uttryckliga föreskrifter.

Genom övergångsbestämmelser bör det tillses att de avvikande regler som gäller vid ikraftträdandet får fortsätta att gälla tills de upphävs eller ändras. FRU förutsätter att det nu, liksom i anslutning till 1971 års reform, görs en genomgång av befintliga författningar i syfte att rensa ut onödiga avvikelser från förvaltningslagen.

4 Förvaltningslagen och kommunerna

Den kommunala delen av den offentliga sektorn är sedan länge åtskilligt större än den statliga. Även i det sammanhang det nu gäller är det en faktor av grundläggande betydelse, att en stor mängd uppgifter inom förvaltningen has om hand av kommuner och landstingskommuner. Särskilt viktigt är att flertalet av de myndigheter, institutioner och allmänna organ i övrigt, som de enskilda träder i direktkontakt med, ligger inom den kommunala sektorn. Denna bakgrund är nödvändig att beakta vid utformningen av en ny förvaltningslag.

Den nuvarande förvaltningslagen är tillämplig i samma mån som beslut skall överklagas genom förvaltningsbesvär; i den mån kommunalbesvär skall anföras gäller inte förvaltningslagen. Detta innebär i huvudsak att lagen är tillämplig inom den del av kommunalförvaltningen som regleras av särskild lagstiftning, den s. k. specialreglerade sektorn, men inte inom den del som bara styrs av kommunallagen, den s. k. oreglerade sektorn.

Förhållandena är emellertid inte alltid så enkla i praktiken. De specialreglerade nämnderna har ibland också vissa oreglerade uppgifter, och inom sina "egentliga" arbetsområden fattar de åtskilliga beslut, vanligen av allmän eller internt kommunal natur, som inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Principen är då att kommunalbesvär kommer in som rättsmedel i andra hand. Detta innebär att förvaltningslagen blir tillämplig resp. icke tillämplig i olika delar av en sådan nämnds verksamhet, ibland vid samma sammanträde. I fråga om de oreglerade organen gäller också i viss, om än begränsad utsträckning, att de kan ha hand om specialreglerade uppgifter. Ibland talar man i vardagslag även om "halvreglerad" verksamhet, som handhas av båda typerna av organ.

Kommunalbesvärens särdrag gentemot förvaltningsbesvären behöver inte utvecklas närmare här. Det skall endast erinras om att rätten att överklaga tillkommer alla kommunmedlemmar men inga andra, att

besvärsprövningen är begränsad till en legalitetskontroll enligt fem särskilda besvärsgrunder och att bifall till besvär endast kan leda till att det överklagade beslutet upphävs men inte till att ett annat beslut sätts i stället för det kommunala.

Utformningen av kommunalbesvärsinstitutet, som har varit i stort sett oförändrad sedan 1862 års kommunalreform, ger uttryck för den kommunala självstyrelsens särart, dess ansvar inför kommunmedlemmarna och dess krav på integritet gentemot statsmakten. På samma sätt får avgränsningen av förvaltningslagens tillämpningsområde ses som en markering av de särskilda hänsyn som den kommunala självstyrelsen motiverar.

Man kan naturligtvis diskutera om en skiljelinje i förvaltningslagen, som tar fasta på förekomsten av kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär, är fullt rationell. Den kan sägas vara konstlad med hänsyn till de förvaltningsmässiga realiteterna. Det är emellertid svårt att peka på en bättre lösning, i vart fall om man beaktar det önskemål om precision i lagtexten som gör sig gällande. Den nuvarande gränsen har därför varit en utgångspunkt för FRU:s överväganden. Dessa har också utgått från den hävdvunna distinktionen mellan oreglerad och specialreglerad kommunalförvaltning, fastän ett resonemang i dessa termer innebär en viss förenkling.

De nya *handläggningsregler* som FRU föreslår bör liksom den nuvarande förvaltningslagen vara tillämpliga på den *specialreglerade* förvaltningen, i den mån besluten överklagas genom förvaltningsbesvär. I sitt arbete har FRU beaktat att den mera omfattande reglering som lagförslaget innehåller inte får kunna möta invändningar från självstyrelsesynpunkt. Den kommunala förvaltningens speciella betingelser har således noga uppmärksammats. De nya reglerna innebär enligt FRU:s bedömning uteslutande ett stöd för de kommunala myndigheterna och svarar också mot erkända behov på det praktiska fältet. De innehåller preciseringar i fråga om överklagbarhet, rätt att överklaga, möjlighet att genomföra beslut och att fatta tillfälliga beslut, befogenhet att ändra beslut osv. I stor utsträckning kommer man också att känna igen normer från olika nu gällande författningar.

Särskilda överväganden har gjorts beträffande den oreglerade kommunalförvaltningen och de bestämmelser i lagförslaget som tar sikte på även annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning.

De *oreglerade* organen är det främsta uttrycket för den kommunala självstyrelsen. Deras verksamhet omfattar endast i mindre omfattning myndighetsutövning gentemot enskilda. Över huvud taget utgör partsärenden ingen stor del av arbetsuppgifterna. Sådana ärenden förekommer emellertid, och man kan inte undgå att diskutera huruvida förvaltningslagens handläggningsregler bör vara tillämpliga även där. FRU har kommit till uppfattningen att det inte bör vara fallet. Liksom i fråga om den specialreglerade förvaltningen bör man ta fasta på vad som är kärnan i verksamheten. Detta betyder att självstyrelseintressena får väga över i de fall som nu avses.

Något som måste beaktas är också att flertalet kontakter mellan allmänheten och kommunerna på det oreglerade området har en avtals-

rättslig grund. Den enskilde är t.ex. hyresgäst eller abonnent. Han begagnar den samhällsservice som kommunen tillhandahåller. Inom ramen för kommunalbesvärsinstitutet erbjuder allmänna grundsatser såsom självkostnads- och likställighetsprinciperna ett särskilt skydd för en godtagbar behandling.

Det bör här inskjutas att FRU inte ifrågasätter att förvaltningslagen skulle bli tillämplig på den del av den kommunala verksamheten som drivs i privaträttsliga former, genom aktiebolag eller stiftelser.

Att förvaltningslagen inte blir tillämplig på partsärenden inom den oreglerade förvaltningen behöver inte betyda att den kommer att sakna inflytande på handläggningen. Redan den nära förbindelsen mellan de olika delarna av en kommuns förvaltning lär verka i den riktningen, att förvaltningslagens bestämmelser vinner beaktande, i den mån de kan utgöra förebilder för handläggningen. I vissa ämnen ger kommunallagen andra förutsättningar, t. ex. i fråga om överklagbarhet, rätt att överklaga, genomförande av beslut och ändring av beslut. På andra punkter kan förvaltningslagen emellertid ge en vägledning om vad som är god praxis, t. ex. i fråga om kommunikation, muntlighet, dokumentation och beslutsmotivering.

En annan fråga är om de bestämmelser, som FRU föreslår i förvaltningslagen för *annan verksamhet än ärendehandläggning*, kan göras tillämpliga även för den oreglerade kommunalförvaltningens del. Man kan inte bortse från de skillnader som föreligger gentemot den statliga förvaltningen. Två skillnader brukar särskilt framhållas i detta sammanhang. För det första utövas den kommunala självstyrelsen av förtroendevalda på ett helt annat sätt än som kan sägas om den statliga förvaltningen. För det andra är den oreglerade förvaltningen, som nyss framhölls, i största utsträckning inriktad på allmän samhällsservice, den statliga mera på myndighetsutövning.

Även FRU ser dessa skillnader som väsentliga. Samtidigt skall det emellertid inte heller förbises att en tendens länge har gjort sig gällande att minska klyftan mellan statligt och kommunalt. På den statliga sidan är tillkomsten av lekmannastyrelser och liknande organ en viktig företeelse, som bl. a. föranleder FRU att i det följande föreslå samma metod för beslutsfattande som inom kommunerna. På den kommunala sidan åter är delegation till tjänstemän ett förfarande av stor praktisk betydelse. I fråga om allmän samhällsservice får konstateras att även den statliga förvaltningen numera har kommit att inrymma allt flera sådana inslag.

En omständighet av betydelse är också att det inom den kommunala förvaltningen liksom inom den statliga förekommer en omfattande intern normgivning i form av instruktioner, reglementen och liknande. Till grund för dessa föreskrifter ligger ofta normalförslag som har utarbetats inom de kommunala förbunden. Ofta behandlas bl. a. just sådana ämnen som FRU nu diskuterar. Rätt utformade bör därför bestämmelser i en ny förvaltningslag kunna innebära, att förtroendemän och tjänstemän ofta känner igen innehållet. Både på den statliga och på den kommunala sidan skulle det i första hand bli fråga om att höja upp normer av lägre valör till lag samt åstadkomma enhetlighet.

Det är enligt FRU:s mening angeläget att diskussionen i de ämnen det nu gäller inte förs alltför allmänt. Den bör konkretiseras. Vad saken gäller är att i förvaltningslagen slå fast vissa krav som allmänheten har rätt att ställa på förvaltningen. Dessa krav är i princip av två slag. Den ena typen avser förvaltningen i allmänhet. Det kan gälla sådant som skyndsamhet, tillgänglighet och begripligt språk. Den andra typen avser mera direkt den enskilde medborgarens kontakter med förvaltningen. Det kan här bli fråga om sådant som bistånd och vägledning, opartiskhet och anlitande av tolk i vissa fall. Det ligger i sakens natur att den senare typen av krav kan ges en större bestämdhet än den förra.

Det ligger också i sakens natur att föreskrifter av denna innebörd bör gälla förvaltningen i dess helhet. Det är allmänheten som står i centrum och för denna saknar det avgörande betydelse om förvaltningen har ett statligt eller ett kommunalt huvudmannaskap. Som FRU redan har anmärkt kan det alltid riktas invändningar mot sådana regler som det här är fråga om, standardregler i vid mening. Belysande är att de lika ofta sägs vara onödiga som de sägs vara resurskrävande och att de kritiska synpunkterna är likartade vare sig de kommer från statligt eller från kommunalt håll. Bl. a. remissbehandlingen av FRU:s första betänkande och de nya direktiv som har utfärdats 1983 ger emellertid vid handen, att det i dag föreligger en utbredd förståelse för att man i lags form lägger fast vissa sådana krav som avses här.

Det kan ställas en lång rad krav på myndigheterna. En uttömmande principförklaring hör inte hemma i förvaltningslagen. Man får välja ut några centrala frågor. Vid detta val har FRU strävat efter att endast ta upp sådana frågor som stat och kommun bör kunna enas om en gemensam reglering av. FRU har också här särskilt beaktat att reglerna inte får kunna möta några berättigade invändningar från självstyrelsesynpunkt. Endast genom att iaktta detta har FRU ansett sig kunna vinna huvudsyftet, att ge uttryck för vissa värderingar som är grundläggande för förvaltningslagen enligt FRU:s förslag. FRU vill i detta sammanhang upprepa att denna lag enligt FRU:s synsätt inte bara bör ge en rad tekniska handläggningsregler utan också bör påverka förvaltningens inriktning i stort.

Från denna utgångspunkt har FRU som nämnts avfattat elva paragrafer. Efter en allmän standardregel om skyndsamhet, begripligt språk m. m. behandlas tillgänglighet, bistånd åt enskilda och åt andra myndigheter, tolk, ombud och biträde, inkommande handlingar samt jäv. FRU föreslår att dessa regler, men inga andra, skall vara tillämpliga på *hela* den kommunala förvaltningen, även den oreglerade. Avfattningen har, som redan sagts, genomgående gjorts sådan att några anmärkningar mot själva sakinnehållet inte skall framstå som befogade. FRU hänvisar i övrigt till specialmotiveringen.

Från principiella synpunkter kan det anses riktigast att komplettera *kommunallagen* med de regler av den nu diskuterade innebörden, som anses motiverade för den kommunala förvaltningen. Både kommunallagen och förvaltningslagen är enligt FRU:s mening lagar av sådan grundläggande karaktär, att de var för sig kan ha anspråk på att vara heltäckande för att rent praktiskt fylla sina funktioner på bästa sätt.

Någon bärande saklig invändning mot en komplettering av kommunallagen kan FRU därför inte se. Däremot skulle förvaltningslagen förlora väsentligt i slagkraft om man ifråga om de grundläggande bestämmelserna formellt skilde ut kommunerna. Den skulle förlora den karaktär av lagstiftning till förmån för allmänheten, som FRU anser betydelsefull, för att i stället ge allmänna riktlinjer för den statliga förvaltningen och handläggningsregler av förvaltningsteknisk art. Mot en direkt dubbelreglering på vissa punkter kan FRU däremot inte se andra rent tekniska invändningar. Dessa behöver inte väga tungt under förutsättning att kommunallagen och förvaltningslagen stämmer överens inbördes och inte ger upphov till tolkningsproblem.

I nuläget kan det med visst fog sägas att en dubbelreglering skulle uppkomma på några punkter enligt FRU:s förslag. Även om man förutsätter att jävsreglerna i förvaltningslagen och kommunallagen bringas till överensstämmelse, kan man peka på t. ex. kommunallagens regler om kommunstyrelsens ansvar för information och förenklingsarbete och om den kommunala revisionen. FRU har inte kunnat se några praktiska olägenheter i detta. Emellertid har arbetet med dessa frågor övertygat FRU om önskvärdheten av att kommunallagen blir föremål för en teknisk översyn parallellt med det arbete i övrigt som antagandet av en ny förvaltningslag förutsätter. En sådan översyn har redan av andra skäl börjat diskuteras. Flera utredningsförslag föreligger f. n. om väsentliga ändringar i kommunallagen. FRU, som själv inte har till uppgift att gå in på detta område, vill därför från sina utgångspunkter förorda, att en teknisk översyn av kommunallagen kommer till stånd och att därvid bl. a. tas upp de här berörda frågorna om förhållandet till förvaltningslagen.

5 Översikt över lagförslagets innehåll

Lagförslaget inleds med två paragrafer om tillämpningsområdet. Jämförd med den nuvarande lagen innebär 1 § nyheten, att även annan verksamhet än ärendehandläggning avses. De generella undantagen, som nu är fem, har i 2 § begränsats till två, nämligen oreglerad kommunalförvaltning och ärenden om föreskrifter till allmän efterrättelse. I båda fallen undantas endast de egentliga handläggningsreglerna, 15-37 §§. Avfattningen av 1 § är dessutom sådan att regeringen utesluts från lagens tillämpning. I fråga om de undantag i den nuvarande lagen, som inte har tagits med, gäller att till följd av övergångsbestämmelserna någon ändring inte inträder omedelbart. Den sakliga innebörden är närmast att det för framtiden kommer att krävas lagform för nya avvikelser från förvaltningslagen.

Den allmänna principen, att bestämmelser som avviker från förvaltningslagen skall beslutas genom lag, uttrycks i 3 §.

Under rubriken Allmänt om verksamheten - FRU har övervägt andra alternativ - har i 4 § tagits in några grundläggande föreskrifter om enkelt, snabbt och ekonomiskt förfarande, om kontakter med allmänheten och om myndigheternas språk. Både i sak och i form bygger paragrafen på bestämmelser som finns sedan länge men i författningar av lägre valör.

Det är alltså endast fråga om att upphöja vissa huvudprinciper till lag. Paragrafen är det mest utpräglade standard- och målsättningsstadgandet i förslaget.

Nära samband med 4 § har frågan om myndigheternas tillgänglighet, dvs. möjligheterna för allmänheten att få kontakt genom besök eller telefonsamtal. Närmare föreskrifter härom förutsätts få sin plats i instruktioner, arbetsordningar, kommunala stadgor etc., men huvudprincipen är av sådan vikt att den har tagits in i 5 §. Det bör särskilt beaktas att förvaltningslagen vänder sig även till allmänheten, till skillnad mot de andra författningarna som väsentligen är myndighetsinterna.

Under rubriken Bistånd åt enskilda ges i 6 och 7 §§ några av de från allmänna synpunkter viktigaste bestämmelserna i förslaget. Att upplysningar, vägledning, råd och annat bistånd skall lämnas, om hinder inte möter av sekretesskäl eller av hänsyn till arbetets behöriga gång, är en grundsats av stor betydelse för förslaget. Föreskrifterna stöder sig, liksom 4 §, på klara uttalanden i direktiven. FRU vill också erinra om att den reform av den norska forvaltningsloven, som genomfördes redan 1977, hade som allmän profil att underlätta kontakterna med allmänheten genom utförliga regler om vägledning.

Att en särskild 7 § behandlar situationen där en enskild har kommit till fel myndighet, beror på att 6 § avser frågor inom vederbörande myndighets verksamhetsområde. I och för sig skulle det inte bereda större svårigheter att arbeta ihop 6 och 7 §§, men FRU har sett ett värde i korta och enkla bestämmelser som inte i onödan tar upp flera ämnen samtidigt.

Om bistånd åt andra myndigheter handlar 8 §. Här liksom i 6 § kommer en dubbelreglering att föreligga genom sekretesslagen, om inte denna ändras. FRU ser inte detta som någon särskild nackdel. Liksom förvaltningslagen och kommunallagen kan sekretesslagen ha anspråk på att ge regler i alla de hänseenden som är väsentliga för dess syfte, utan att hänvisa till andra lagar. Givetvis kan man ändra sekretesslagen, men FRU överlämnar den frågan utan eget ställningstagande.

Tolkregler återfinns i 9 §, med ett förtydligande angående översättningar i andra stycket. FRU har beträffande huvudregeln återgått till den gamla avfattningen, att tolk "får" anlitas. FRU har emellertid förstärkt den med tillägget, att tolk "skall" anlitas vid myndighetsutövning mot enskild, om det är nödvändigt för att den enskilde skall kunna ta till vara sin rätt. Kombinationen av ett "får" och ett "skall" ger enligt FRU:s mening bättre klarhet än en genomgående regel att tolk "bör" anlitas. Denna bestämmelse är den första där begreppet myndighetsutövning kommer in i bilden.

Regler om ombud och biträde har tagits in i 10 §, regler om inkommande handlingar i 11 och 12 §§. Innehållet fordrar inga närmare kommentarer i detta sammanhang. FRU vill endast framhålla att det har synts naturligt att ge dessa bestämmelser en generell räckvidd och inte begränsa deras tillämpning till endast ärendehandläggning.

Detsamma gäller bestämmelserna om jäv i 13 och 14 §§. FRU anser inte att förvaltningslagen beträffande så grundläggande förhållanden skall förutsätta tolkningar huruvida det är fråga om handläggning av ett

ärende eller inte. Att reglerna får en generell räckvidd betyder bl. a. att de kommer att gälla även inom den oreglerade kommunalförvaltningen. En viss skärpning föreslås vidare genom att jäv skall föreligga för en ledamot eller en tjänsteman så snart ett ärendes utgång medför nytta eller skada för vederbörande; den nuvarande begränsningen "synnerlig" nytta eller skada har slopats. Enligt FRU:s bedömning svarar de föreslagna reglerna mot den normalstandard som i huvudsak redan iakttas inom förvaltningen. Undantag från denna standard bör inte godtas.

Med bestämmelserna i 15 § om inledning av ärende kommer man över till den del av förslaget som innehåller handläggningsregler i vanlig mening. Just denna paragraf motiverar främst påpekandet, att den ger ett exempel på att avvikelser från förvaltningslagens normalmönster i vissa fall bör kunna grundas även på författningar av lägre valör: Regeringen föreslås få rätt att föreskriva avvikelser.

Under rubriken Utredning återfinns i 16 och 17 §§ bestämmelser om utredningsansvar och om remisser. Båda ämnena berördes i FRU:s första betänkande. Som framhölls där utgör regeln om utredningsansvar endast en kodifiering av vad som redan gäller. Remissföreskrifterna har stramats upp något i jämförelse med den nuvarande lagen.

De två paragrafer som har tagits in under rubrikerna Muntlig handläggning och Anteckning av uppgifter, 18 och 19 §§, har ett nära samband och en väsentlig betydelse. Ett ökat inslag av muntlighet ger förslaget en viktig del av dess profil. FRU har redan berört dessa frågor i sitt första betänkande, och de har därefter tagits upp i de nya direktiven. Även om huvudprincipen alltjämt kommer att vara skriftligt förfarande, är det viktigt att slå fast att ökade inslag av muntlighet är av värde. Detta gäller inte bara för de enskilda, som ofta har svårt att kommunicera skriftligen, utan också för myndigheterna. De kan ofta få besked enklare och klarare, med mindre risker för missförstånd och ofullständigheter som i sin tur kan dra med sig tidsspillan och onödigt merarbete.

Bestämmelserna i 20 och 21 §§ under rubriken Rätt att få del av uppgifter i ärenden - FRU har övervägt andra alternativ — motsvarar nuvarande 14 och 15 §§ med vissa jämkningar. Även här möter sekretesslagen liksom beskrivningen av vad som utgör myndighetsutövning.

Beslutsförfarandet, 22 och 23 §§, är ett nytt ämne för förvaltningslagen. Det har aktualiserats genom en framställning av riksdagen och ett särskilt uttalande i direktiven. FRU föreslår att den s. k. kollektiva (parlamentariska) beslutsmetoden skall användas, som redan sker i kommunerna, då beslut skall fattas av flera gemensamt och enighet inte kan nås. Huvudfallet, som riksdagen och direktiven pekar på, är att beslut skall fattas av en styrelse med andra ledamöter än tjänstemän. FRU föreslår vidare att varje ledamot skall vara skyldig att delta i omröstning och beslut, utom då vederbörande har förlorat i en tidigare omröstning (förvotering om kontraproposition i huvudvoteringen). Rätt att reservera sig skall enligt förslaget endast tillkomma den som har deltagit i själva beslutet men inte föredragande m. fl.

Interimistiska beslut och förordnanden i avvaktan på att slutliga beslut vinner laga kraft behandlas i 24 §. FRU har begagnat det för

allmänheten mera lättbegripliga uttrycket tillfälliga beslut. Även här möter en hänvisning till föreskrifter i förordning.

Den nuvarande bestämmelsen om motivering av beslut i 17 § förvaltningslagen får en motsvarighet i förslagets 25 §. FRU har inte gjort någon begränsning till fall av myndighetsutövning utan har funnit det mera ändamålsenligt att tala om ärende som rör enskild part. Motiveringsskyldigheten har ju kommit till av hänsyn till de enskildas behov.

Underrättelse om beslut och om möjligheterna att överklaga behandlas i 26 §. Här kan nämnas att FRU genomgående använder ordet överklagande, inte den hittills gängse termen besvär.

Besluts verkställbarhet tas upp i 27 och 28 §§ under rubriken När beslut blir gällande. Som huvudregel har angetts att ett beslut blir gällande först då det inte längre kan överklagas av någon som har varit part i ärendet, dvs. då det vinner laga kraft. Uttryckssättet tar sikte på att någon som inte har förekommit i ärendet, t. ex. en granne, i vissa fall kan ha rätt att överklaga. Tre fall anges där beslut alltid kan verkställas omedelbart: om beslutet inte riktar sig mot någon enskild eller inte går någon emot, om det innebär avslag eller förbud eller av annan anledning inte kräver någon särskild verkställighetsåtgärd och om det är ett tillfälligt beslut.

Besluts överklagbarhet behandlas i 29 och 30 §§. En viss åtstramning är enligt FRU:s mening motiverad i förhållande till nuläget. Det förekommer åtskilliga besvärsmål i vilka man med fog kan ifrågasätta, om beslutet har en sådan betydelse för parten, att han bör få överklaga, eller om prövning i en högre instans verkligen fyller en saklig funktion. FRU föreslår som huvudregel, att endast beslut som innebär myndighetsutövning skall få överklagas. Bestämmelsen föreslås avfattad så, att man skjuter i förgrunden beslutets faktiska verkningar. Detta innebär inte bara en begränsning utan också en viss utvidgning av överklagbarheten. En del principbeslut med ett bestämt innehåll kommer att falla in under regeln. Särskilda föreskrifter föreslås för beslut om lån och bidrag av statliga medel och om beslut av processuell natur, både slutliga och sådana under handläggningen.

Den nuvarande regeln om rätt att överklaga beslut har tagits in i 31 §. FRU föreslår också en kodifiering av de principer som nu anses gälla för kommunala myndigheters rätt att överklaga statliga beslut. Vidare föreslår FRU att centrala statliga myndigheter skall få en begränsad rätt att föra beslut vidare till högre instans, nämligen när det anses vara av vikt för vägledning av rättstillämpningen. Härmed åsyftar FRU att undanröja vissa brister som följer av att det f. n. främst förekommer enpartsförfarande i förvaltningsprocessen. Det är enligt FRU:s uppfattning av vikt att slå vakt om prejudikatbildningen. Förslaget i denna del förutsätter en motsvarande ändring i förvaltningsprocesslagen.

Formerna för överklagande regleras i 32 och 33 §§. Här föreslår FRU bl. a. ändringen, att överklagande skall ges in till beslutsmyndigheten. Samma förslag fördes fram i det första betänkandet.

De sista fyra paragraferna i lagförslaget avser samtliga ändring av fattade beslut i olika situationer. Den första avser rättelse av beslut. Under rubriken Ändring av beslut ges därefter i 35 och 36 §§ regler om

myndigheternas rätt att i efterhand ändra sina beslut. De utgår från nu gällande oskrivna principer och vill i första hand precisera befogenheter som myndigheterna redan har men ofta inte känner till. Ökade befogenheter att ändra beslut föreslås också i två situationer, dels om beslutet är behäftat med ett klart rättsligt fel, dels om ärendet har handlagts felaktigt eller beslutet har grundats på felaktiga förutsättningar i sak och detta måste antas ha inverkat på ärendets utgång. I båda fallen skall det felaktiga beslutet upphävas och ett nytt beslut fattas. FRU betonar att rättskraftsfrågorna är ett svårt område men att de också har en avgörande betydelse, om man vill nå praktiska resultat av det förstainstanstänkande, som är grundläggande för FRU:s arbete i enlighet med de nya direktiven.

Slutligen behandlas i 37 § omprövning vid överklagande. Ämnet togs upp i FRU:s första betänkande och har som nämnts behandlats utförligt i de nya direktiven. FRU ansluter nära till dessa. Omprövning föreslås komma till stånd under förutsättning att överklagande har skett i rätt tid och att det därvid har åberopats nya omständigheter av betydelse. Samma förutsättningar för ändring av beslutet föreslås gälla enligt 37 § som enligt 35 §. Överklagandet skall anses förfallet om den nya prövningen leder till den ändring som klaganden begär eller till att beslutet upphävs. Annan ändring skall enligt förslaget vara tillåten men skall inte leda till att överklagandet förfaller. FRU understryker vikten av att omprövningsregler inte leder till en ytterligare besvärsinstans och har beaktat detta vid förslagets utformning. Allmänt bör man enligt FRU:s mening kunna förutsätta, att myndigheterna redan av arbets- och resursskäl inte kommer att i oträngt mål begagna sina befogenheter att ändra och ompröva fattade beslut.

Avslutningsvis vill FRU anföra följande. Förvaltningslagen får enligt förslaget ungefär den omfattning som den bör ha. Den bör inte bli för omfattande. Det finns enligt FRU:s bedömning en liten marginal kvar för en basreglering av ytterligare ämnen. Närmast tänker FRU på normbeslut och tvångsmedel. Något större utrymme för en påbyggnad med nya bestämmelser finns dock inte, om lagen skall behålla den karaktär av grundläggande ramlag för både myndigheterna och allmänheten, som FRU anser vara väsentlig. Å andra sidan är det FRU:s uppfattning att lagen bör behandla de ämnen som förslaget tar upp. Om något av dessa ämnen skulle befinnas inte vara moget att regleras nu, är det därför enligt FRU:s mening angeläget med ett fortsatt arbete. Just bedömningen, att en fråga av den grundläggande och generella natur, som de i förslaget upptagna har, inte ännu kan lösas annat än i olika speciella författningar, utgör ett tecken på att det föreligger ett problem av praktisk betydelse som bör angripas.

III Specialmotivering

I inledningen framhöll FRU att tyngdpunkten i betänkandet ligger i specialmotiveringen. Samtidigt pekade FRU på några faktorer som motiverar att framställningen inte bör bli vidlyftig. Med anknytning till detta vill FRU som en direkt bakgrund till de följande kapitlen ange några utgångspunkter.

FRU hänvisar generellt till *fem källor*: förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen, sitt eget första betänkande, de förvaltningsrättsliga standardarbetena, de vanliga rättsfallssamlingarna samt de norska, finska och danska lagtexterna.

De förarbeten som avses är besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27), det förslag som lades fram av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (SOU 1968:27) och propositionen med förslag till förvaltningsrättsreform (1971:30, främst del 2). FRU:s första betänkande (SOU 1981:46) innehåller, förutom en tämligen detaljerad bakgrundsteckning, dels utförliga allmänna överväganden som i allt väsentligt bildar utgångspunkten för detta betänkande, dels förslag till partiella reformer rörande frågor som återkommer i det slutliga förslaget.

Inom litteraturen hänvisar FRU först till Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder (4 u under utg.), Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (II u 1982) och Westerberg, Allmän förvaltningsrätt (3 u 1978). Vidare erinras om Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer (3 u 1983) och Wennergren, Förvaltningsprocess (1971) och Handläggning (12 u under utg.). Även de kommunalrättsliga huvudarbetena är av betydelse. Kommentaren till kommunallagen av Kaijser och Riberdahl har kommit ut samtidigt med att betänkandet färdigställdes. I fråga om rättspraxis är naturligtvis Regeringsrättens Årsbok den förnämsta källan.

Den norska forvaltningsloven, den finska lagen om förvaltningsförfarandet och det danska udkastet til forvaltningslov återges i bilagor.

Det har av både arbets- och kostnadsskäl framstått som opåkallat att i detalj redovisa allt material som finns i bakgrunden vid diskussionen av de frågor som nu tas upp i FRU:s lagförslag. Särskilt i fråga om litteraturen och rättspraxis måste det också framhållas, att det inte har varit möjligt att inom den givna tidsramen utarbeta tillfredsställande sammanställningar av allt material som FRU har beaktat.

För att underlätta läsningen av betänkandet har specialmotiveringen till de 37 paragraferna delats upp på 24 kapitel. Några av dessa har blivit

mycket korta, men FRU har sett ett värde i att inte föra samman de där behandlade ämnena med andra. Varje kapitel har i princip delats upp på två avsnitt med rubrikerna Bakgrund och Överväganden. Undantag förekommer i några fall där FRU behandlar flera paragrafer samtidigt.

Bakgrunden tecknas i varje kapitel kortfattat. FRU hänvisar till de här angivna källorna för närmare uppgifter. Övervägandena har koncentrerats till de nyheter och avvikelser i förhållande till de nu gällande reglerna som FRU föreslår. FRU vill upprepa att det väsentligen gäller två saker: att välja ut de ämnen som bör tas upp i lagen och att bestämma sig för lämpliga lagtekniska lösningar. Valet av ämnen har motiverats i det föregående och berörs endast kortfattat i specialmotiveringen. Det centrala är problemlösningarna. FRU är, som har understrukits förut, öppen för att man kan finna andra alternativ på olika punkter. FRU har prövat ett flertal möjligheter innan förslaget till lagtext har lagts fast. Övervägandena har avfattats så att det skall framgå vilka huvudsakliga alternativ som FRU har övervägt men stannat för att avvisa.

1 Tillämpningsområde (1 och 2 §§)

Lagförslaget inleds liksom den nuvarande lagen med tre paragrafer om tillämpningsområdet och om avvikelser genom bestämmelser i andra författningar. Det sistnämnda ämnet behandlas under en egen rubrik i 3 §.

1.1 Bakgrund

Den nuvarande förvaltningslagen gäller enbart *handläggning av ärenden.* Förutsättning för lagens tillämplighet är således att ett ärende har blivit anhängiggjort hos myndigheten. Ärendehandläggningen pågår till dess myndigheten har avgjort ärendet slutligt. Utanför lagens tillämpning faller vad man brukar kalla faktiskt handlande, t. ex. att hålla lektion i en skola eller att utföra en operation inom sjukvården. Man kan säga att lagen gäller myndigheternas beslutande verksamhet.

Gränsdragningen mellan faktiskt handlande och handläggning av ärenden torde som regel inte vålla några egentliga praktiska problem. Saken ställs knappast på sin spets annat än i gränsområdet kring myndighetsutövning.

För den nuvarande förvaltningslagen är begreppet *myndighetsutövning* av grundläggande betydelse. Det preciseras i 3 §: Det gäller utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Begreppet myndighetsutövning introducerades i svensk lagstiftning genom förvaltningslagen. Det har undan för undan kommit att spela en allt viktigare roll. Det berörs direkt eller indirekt bl. a. i regeringsformen, brottsbalken, skadeståndslagen och lagen om offentlig anställning.

Allmänt kan man säga att det vid myndighetsutövning är fråga om en myndighets ensidiga avgörande i kraft av en maktbefogenhet. Avgörandet kan likaväl vara gynnande som betungande för den enskilde. Det behöver inte ha en omedelbar betydelse; även beslut som verkar indirekt, dvs. har betydelse för senare beslut, kan innebära myndighetsutövning.

Även om man enligt FRU:s förslag överger uppdelningen på allmänna och särskilda bestämmelser, är det ofrånkomligt att det på vissa punkter kommer att behövas särskilda regler för myndighetsutövning.

Från förvaltningslagens tillämpningsområde görs f. n. vissa *generella undantag*. Lagen gäller enligt 2 § inte ärende hos regeringen, hos kommunal myndighet om beslutet överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd, hos kronofogdemyndighet i dess exekutiva verksamhet eller hos polis-, åklagar- eller tullmyndighet i verksamhet till förekommande eller beivrande av brott. De särskilda bestämmelserna för myndighetsutövning gäller dessutom enligt 3 § inte i ärende i första instans, om det rör sjukvård och myndighetens beslut inte kan överklagas genom besvär, och inte heller i ärenden om föreskrifter till allmän efterrättelse, om fråga ej är om besvärsprövning.

FRU har behandlat dessa fem undantag gemensamt i samband med övriga frågor om lagens tillämpningsområde. Detta har blivit naturligt då den nuvarande uppdelningen på allmänna och särskilda bestämmelser har övergetts.

Mest ingående har FRU diskuterat frågan om lagens tillämplighet på det *kommunala området*. Här hänvisar FRU till vad som har anförts i den allmänna motiveringens avsnitt 4.

1.2 Överväganden

Om i förvaltningslagen med dess nuvarande tillämpningsområde införs regler om t. ex. myndigheternas kontakter med allmänheten, skulle dessa regler enbart komma att omfatta handläggningen av ärenden. Från tillämpningen skulle uteslutas inte bara allt faktiskt handlande i egentlig mening utan också all verksamhet i anslutning till ett ärende i skedet innan formellt anhängiggörande har skett och i skedet efter myndighetens slutliga beslut. Möjligheten att komma i kontakt med någon vid en myndighet, benägenheten där att ge upplysningar, över huvud taget det bemötande som ges har en uppenbar betydelse för den enskilde redan innan han har formellt inlett ett ärende. Detsamma kan gälla på ett stadium då ett ärende efter överklagande är anhängigt i en högre instans.

Över huvud taget skulle det vara egendomligt att införa vissa av de regler om kontakterna med allmänheten, som är ett viktigt inslag i FRU:s lagförslag, men begränsa tillämpligheten till ärendehandläggning i formell mening.

FRU har inte övervägt att föreslå någon saklig ändring i den gränsdragning mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande som anses gälla i dag. Bl. a. med hänsyn härtill har FRU inte kunnat finna något praktiskt behov av att definiera *begreppet ärende*. Som nämnts uppkommer frågan mest i gränsområdet kring myndighetsutövning. Man har alltså de praktiska problemen redan nu - utan någon definition - och deras betydelse kommer knappast att öka utan lär förbli lika liten som nu.

Begreppet myndighetsutövning har - från olika utgångspunkter - prövats i rättspraxis och vunnit en viss stadga. Det bör därför inte ändras. Frågan är om någon särskild definition behöver tas in i förvaltningslagen då någon saklig ändring inte åsyftas. FRU har funnit att det inte är nödvändigt. I stället har FRU direkt i de paragrafer, där begreppet är av

betydelse, angett dess innebörd i överensstämmelse med den nuvarande 3 §. Denna teknik medför vissa upprepningar, men de har inte blivit många. Själva uteslutandet av en definition har i praktiken drivit fram en sakdiskussion på varje enskild punkt i lagförslaget, huruvida det är nödvändigt att göra en begränsning till myndighetsutövning. På detta har lagförslaget vunnit enligt FRU:s bedömning. Dessutom har dispositionen blivit oberoende av frågan om myndighetsutövning eller inte.

Som har anförts i den allmänna motiveringen ser FRU en vinning i att inte belasta lagen med särskilda definitioner.

Förslagets 1 § anger i enlighet med det sagda att lagen gäller hos förvaltningsmyndigheterna och hos domstolarna i deras förvaltande verksamhet. I fråga om de *generella undantag* från tillämpningsområdet som nu gäller har FRU till en början förutsatt, att *regeringen* även framdeles skall vara formellt undantagen. Detta kommer också att bli en följd av att ordet förvaltningsmyndigheterna - som numera är definierat i regeringsformen - används i 1 §. Att regeringen likafullt får förutsättas handlägga enskilda förvaltningsärenden med beaktande i möjlig utsträckning av förvaltningslagens bestämmelser har uttalats bl. a. av konstitutionsutskottet i olika sammanhang.

FRU har inte tagit med några särskilda undantag för *kronofogde-, polis-, åklagar- eller tullmyndigheterna*, motsvarande 2 § 3. och 4. i den nuvarande lagen. Till följd av 3 § och övergångsbestämmelserna medför detta ingen omedelbar förändring, i den mån det finns bestämmelser åtminstone i någon förordning. Den sakliga innebörden är att det för framtiden kommer att krävas lagform, om nya avvikelser anses motiverade, och att förvaltningslagen slår igenom på de punkter där det inte finns någon reglering i dag. Dessa jämkningar anser FRU ligga i linje med reformens allmänna syfte. Det är fråga om kvalificerade myndigheter vilkas verksamhet har väsentlig betydelse för allmänheten. Det är rimligt att förutsätta lagform för avvikelser från vanliga handläggningsnormer. FRU har på denna punkt liksom i övrigt ansett det inte vara sin uppgift att i detalj gå igenom de nu gällande föreskrifterna.

Frågan om förvaltningslagens tillämpning inom *den kommunala förvaltningen* har behandlats i den allmänna motiveringen. I enlighet med vad som har anförts där föreslår FRU, att i princip den oreglerade förvaltningen undantas från de egentliga handläggningsreglerna. Däremot föreslås de paragrafer, som skall gälla i all verksamhet, bli tillämpliga även inom den oreglerade förvaltningen. Som FRU redan har understrukit är det materiella innehållet i dessa bestämmelser sådant, att de inte torde möta några invändningar utifrån den kommunala självstyrelsens principer. Det rör sig alltså om en rent tekniskt principiell fråga. Undantag kommer att förutsätta stadgande i lag, närmast i kommunallagen.

Det nuvarande undantaget för *sjukvården* har FRU bedömt kunna undvaras av motsvarande skäl som har anförts beträffande exekutiva m. fl. myndigheter. Även här får alltså enligt förslaget undantag göras genom bestämmelser i lag. Gränsdragningen mellan ärende och faktiskt handlande utgör visserligen inom sjukvården en mera betydelsefull fråga än eljest. Detta motiverar dock enligt FRU:s mening inte att man, när det

är fråga om ett ärende, ställer lägre krav i fråga om opartiskhet m. m. än i ärenden inom andra sektorer.

FRU har hyst stor tvekan om undantaget i nuvarande 3 § andra stycket för ärenden om *föreskrifter till allmän efterrättelse.* FRU har stannat för att inte nu föreslå någon ändring men finner det angeläget att utveckla vissa allmänna synpunkter på ämnet.

Att de ärenden det här gäller är av stor betydelse för de enskilda ligger i öppen dag. Lika uppenbar är betydelsen för de lokala och regionala myndigheterna av de föreskrifter som utfärdas av högre statliga myndigheter. Särskild uppmärksamhet har under senare år riktats mot den statliga detaljregleringen av landstingskommunal och kommunal verksamhet. I själva verket har en av kärnpunkterna i arbetet med att motverka onödig byråkrati kommit att bli den mycket omfattande normgivningen på myndighetsnivå.

Det är därför både naturligt och angeläget att allmänna förfaranderegler i så stor utsträckning som möjligt blir tillämpliga även på denna verksamhet. Flera av lagförslagets regler synes också utan vidare kunna bli gällande även på detta område. Speciella bestämmelser kunde vara ändamålsenliga i fråga om t. ex. kommunicering, publicering, överklagande och verkställbarhet. En tanke som FRU har övervägt är vidare att i förvaltningslagen införa några grundläggande bestämmelser om själva normgivningskompetensen. Därigenom skulle man kunna tillgodose vissa angelägna önskemål i det sedan flera år bedrivna arbetet med att minska detaljregleringen på den kommunala sektorn.

Allmänt uttryckt skulle förvaltningslagen även på det nu aktuella området kunna begagnas som ett medel för att åstadkomma en sådan ordning som anses önskvärd. En teknisk fördel skulle också ligga i att man skulle åstadkomma en koppling mellan förvaltningslagen och t. ex. författningssamlingsförordningen, liknande den som enligt förslaget föreligger med bl. a. allmänna verksstadgan och serviceförordningen.

Att FRU likväl har avstått från att fullfölja dessa tankar har berott på annat pågående utredningsarbete. Detta kommer visserligen sannolikt inte alls att råka i strid med FRU:s intentioner, men arbetet skulle kunna kompliceras och angelägna reformer fördröjas om FRU tog upp frågorna i sitt förslag.

FRU föreslår alltså ingen ändring av undantaget i 3 § andra stycket 2. förvaltningslagen. FRU är dock angelägen om att framhålla, att det skulle vara naturligt att på sikt utveckla förvaltningslagen vidare i fråga om normbeslut, sedan annat utredningsarbete har gjort det möjligt.

I enlighet med det nu anförda innebär 2 § i lagförslaget att från tillämpningen av de egentliga handläggningsreglerna (15-37 §§) undantas dels ärenden hos kommunala myndigheter, om överklagande sker enligt 7 kap. kommunallagen, dels ärenden om föreskrifter till allmän efterrättelse, om det inte är fråga om prövning med anledning av överklagande.

2 Avvikelser i lag (3 §)

2.1 Bakgrund

Den nuvarande förvaltningslagen föreskriver i 1 § andra stycket att avvikande bestämmelser, som har meddelats i lag eller i författning som har beslutats av regeringen eller riksdagen, skall gälla framför förvaltningslagen.

2.2 Överväganden

Av de skäl, som har utvecklats i den allmänna motiveringens avsnitt 3, föreslår FRU att endast avvikande bestämmelser i lag skall för framtiden ta över förvaltningslagen. En regel om detta har tagits in i 3 §. Genom en övergångsbestämmelse tillses att nu gällande avvikelser i förordningar tills vidare förblir i kraft.

Det har nämnts att FRU i några särskilda paragrafer har funnit det motiverat att hänvisa till föreskrifter av lägre valör än lag. Det beror på de behandlade ämnenas speciella karaktär. Sådana undantag från huvudprincipen enligt förevarande paragraf är av två typer. Dels kan det föreskrivas att regeringen har befogenhet att *förordna om undantag*. Dels kan en regel i förvaltningslagen innebära att *en närmare reglering* förekommer inte bara i lagar utan också i förordningar. I det senare fallet är förvaltningslagens huvudsyfte att slå fast ett krav på ett uttryckligt författningsstöd, i lag eller förordning, för en viss åtgärd.

3 Allmänt om verksamheten (4 §)

FRU har ansett det naturligt att inleda de materiella reglerna med dem som skall gälla i all verksamhet, även annan än ärendehandläggning. Härvidlag hänvisas till den allmänna motiveringen. Bland de elva paragrafer som föreslås har de mera utpräglade standard- och principstadgandena placerats i början. Rubriken Allmänt om verksamheten, som har satts ut över 4 §, kan i och för sig diskuteras. FRU har valt mellan flera alternativ och stannat för detta.

3.1 Bakgrund

Det främsta syftet med 1971 års förvaltningsrättsreform var att förbättra rättssäkerheten för de enskilda. Rättssäkerhetsfrågorna präglade ända från början det lagstiftningsarbete som mynnade ut i förvaltningslagen. Under arbetet med reformen berördes även andra faktorer som påverkar de enskildas förhållande till myndigheterna, men de gavs ingen central plats i arbetet.

Under senare år har *kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten* kommit alltmer i blickpunkten. Ämnet har bl. a. behandlats av byråkratiutredningen (SOU 1979:31). Det tas upp i FRU:s direktiv, både de ursprungliga och de nya som gavs 1983, och även i det tilläggsuppdrag som FRU fick i juni 1979 med anledning av byråkratiutredningens överväganden om att införa servicebestämmelser i lag.

Vissa *författningsregler* finns numera om myndigheternas kontakter med allmänheten. Enligt 4 § allmänna verksstadgan skall, efter en ändring 1981, statliga myndigheter verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med myndigheten. En motsvarande regel infördes samtidigt i 3 kap. 1 § kommunallagen.

Vissa allmänna krav har för de statliga myndigheternas del tagits in i 6 § allmänna verksstadgan, som har följande lydelse:

> Verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersättes. Ärende bör icke handläggas av mera kvalificerad personal än ärendets beskaffenhet kräver.
>
> Chefen skall verka för förenklingar och förbättringar i arbetets planläggning och utförande. Han skall därvid uppmärksamma förslag som framställes av samarbetsorgan vid myndigheten eller av personalen i annan ordning och tillse att en eller flera tjänstemän ägnar särskild uppmärksamhet åt arbetets rationalisering.

Enligt 1 § förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen åligger det vidare myndighet att vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas så rationellt som möjligt. Detta gäller såväl den inre organisationen och arbetsformerna som förhållandet till allmänheten och till andra myndigheter.

Några motsvarande generella bestämmelser finns inte för den kommunala förvaltningen. Frågorna berörs dock ofta i instruktioner, reglementen och liknande. Den kommunala revisionen, som kommunallagen ger grundläggande regler om, är också av väsentlig betydelse.

Om förarbetena till förvaltningslagen kan nämnas följande. *Besvärssakkunniga* föreslog en bestämmelse om att "å myndigheten ankommer att vaka över att utredningen icke onödigt fördröjes" (8 kap. 11 § första stycket) samt en bestämmelse om att "ärende skall avgöras så snart ske kan" (11 kap. 1 §). *Arbetsgruppen* avvisade tanken på regler om skyndsamhet med motiveringen att sådana föreskrifter - liksom en del andra i de sakkunnigas förslag - var självklara till innehållet och därför överflödiga.

Kravet på skyndsamhet i ärendehandläggningen togs upp i *FRU:s första betänkande*. Det diskuterades i samband med frågorna om myndigheternas serviceskyldigheter. En föreskrift föreslogs om att ärende skall handläggas så skyndsamt som möjligt och så att ingen betungas i onödan.

Den *norska forvaltningsloven* föreskriver i 11 a § att när en sak är färdigberedd skall förvaltningsorganet avgöra den utan ogrundat uppehåll.

För den statliga förvaltningens del har det funnits föreskrifter om *myndigheternas språk* alltsedan början av 1700-talet. Nu gäller förordningen (1977:951) om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser. I den föreskrivs bl. a. följande:

> Myndighet bör skriva klart och enkelt. Invecklade satsbyggnader och onödiga upprepningar skall undvikas.
>
> Under namnteckning på skrivelse bör namnet skrivas med tryckbokstäver eller maskinskrift.
>
> Remissyttrande skall vara så kortfattat som möjigt. Innehållet i de remitterade handlingarna återges endast när det behövs för sammanhanget. Yttranden får skrivas på remissakten.

Föreskriften i första stycket har kompletterats med mera konkreta rekommendationer och upplysningar. Här kan nämnas den av statsrådsberedningen utgivna promemorian Språket i lagar och andra författningar (1967), senare kompletterad med promemorian Några riktlinjer för författningsspråket (1979). I inledningen till den förra promemorian sägs bl. a.:

> Om språket i lagar och andra författningar - liksom hela det officiella språket - så långt möjligt närmas till den nutida svenska sakprosan, blir texterna mera begripliga för allmänheten, utan att de därför behöver förlora något i klarhet och uttrycksfullhet. Närmandet till sakprosan kan ske genom att man även i lagstilen i stort sett använder sakprosans ordformer, dess ordförråd, dess sats- och meningsbyggnad.

Det påpekas också att ett komplicerat innehåll inte får vara någon ursäkt för ett krångligt skrivsätt.

Ett arbete med att ersätta dessa bägge promemorior med en ny regelsamling för författningsspråket pågår inom statsrådsberedningen. Vidare har Svenska språknämnden fått i uppdrag av riksdagen att utarbeta en handbok för den offentliga svenskan.

I sitt slutbetänkande tog byråkratiutredningen bl. a. upp språkfrågor. Dess tankegångar fick stöd av remissinstanserna och i den proposition (1980/81:80) i vilken utredningen redovisades för riksdagen.

En särskild utredare har nyligen tillkallats för att göra en översyn av det officiella språket.

3.2 Överväganden

FRU har i sitt förra betänkande angett tre huvudsyften för en allmän förfarandelagstiftning: att stärka rättssäkerheten i trängre mening, att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten samt att öka effektiviteten i förvaltningen. Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot dessa huvudsyften, och inriktningen har vunnit stöd i de nya direktiven. Lagstiftningens huvudsyften bör komma till klart uttryck. Det är naturligt att bl. a. införa bestämmelser efter förebild av de här citerade föreskrifterna i allmänna verksstadgan och kommunallagen. Sådana regler har tagits in i *4 § första stycket.* Där föreskrivs att myndigheternas verksamhet skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts samt att förenklingar, som kan underlätta de enskildas kontakter med myndigheterna, skall eftersträvas.

Den regel om skyndsam handläggning som föreslogs i det förra betänkandet godtogs eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna. Även kritik kom emellertid fram. Vissa remissinstanser uttalade bl. a. att regeln skulle bli verkningslös, att den kunde ge upphov till skadeståndskrav mot myndigheter och att snabbheten inte får gå ut över rättssäkerheten.

Mot bakgrunden av remissutfallet i stort på det förra betänkandet samt de nya direktiven torde någon närmare motivering inte erfordras för att bestämmelser i detta ämne har tagits in i det slutliga lagförslaget. Detta betyder emellertid inte att FRU har lämnat den remisskritik som har förekommit obeaktad. FRU vill särskilt stryka under betydelsen av att ett krav på skyndsamhet nu inte förs fram som en delreform utan som ett led i ett samlat förslag. Detta innebär först och främst, genom att detta krav kommer till uttryck redan i 4 §, att det balanseras mot övriga huvudsakliga krav som man bör ställa på verksamheten hos myndigheterna.

Avfattningen kan göras på många olika sätt. FRU har stannat för att ansluta till allmänna verksstadgans formuleringar, som synes väl uttrycka vad som bör sägas. Första punkten kommer att framhålla å ena sidan kraven på enkelhet, snabbhet och ekonomi, å andra sidan kravet på säkerhet. I det sistnämnda ordet ligger både rättssäkerhet i trängre

mening och garantier för sakligt riktiga avgöranden.

Det hade varit en fördel om man hade kunnat knyta an till ett motsvarande stadgande i kommunallagen eller någon annan lag för den kommunala verksamheten. Någon lämplig utgångspunkt har FRU emellertid inte kunnat finna förutom föreskrifterna om kommunstyrelsens ansvar enligt 3 kap. 1 § kommunallagen, närmast punkten 7. Eftersom de av FRU föreslagna bestämmelserna i 4 § förutsätts gälla även för den oreglerade förvaltningen, är det angeläget att erinra om de speciella förhållandena där enligt vad som har utvecklats i den allmänna motiveringen. Det är självklart att kraven enligt 4 § får helt olika innebörd i t. ex. ett ärende om en kommunal investerings- eller lokaliseringsfråga och i ett ärende som angår en enskild part. Man måste hela tiden tänka på att vad som står i centrum för förvaltningslagen är den verksamhet som berör allmänheten.

En av de mest avgörande faktorerna för en god kontakt mellan myndigheterna och de enskilda är att myndigheterna uttrycker sig på ett sätt som de enskilda förstår. I de nya direktiven har också särskilt uttalats, att det är viktigt att föreskrifter och beslut både språkligt och i andra avseenden utformas så att de blir begripliga och att det inte uppstår missförstånd.

Mot denna bakgrund har FRU i *4 § andra stycket* tagit in en föreskrift om att myndigheternas skrivelser skall utformas klart och begripligt. FRU har undvikit att använda ordet "enkelt" i lagtexten, eftersom det ofta gäller komplicerade förhållanden och kraven närmast får avse klarhet och begriplighet. Regeln bör rimligen kunna gälla även för den oreglerade kommunalförvaltningen.

En reglering av frågor som dessa möter ibland invändningen, att den kan ge upphov till skadeståndskrav mot myndigheter. Farhågorna för detta bör inte överdrivas. FRU kan i vart fall inte anse att risken för sådan talan utgör ett tillräckligt skäl mot att införa bestämmelser. Dessutom bör det framhållas att de krav det gäller inte alls bara tillgodoser de enskildas utan även det allmännas intressen.

4 Tillgänglighet (5 §)

4. 1 Bakgrund

Betydelsen av att myndigheterna är lätt tillgängliga för allmänheten har understrukits i flera utredningssammanhang under senare år.

Utredningen om den kommunala demokratin uttalade att kommuner och landstingskommuner borde ägna stor uppmärksamhet åt åtgärder som gör att förvaltningarna präglas av öppenhet och tillgänglighet för medborgarna (SOU 1975:41 s. 208).

Byråkratiutredningen gick in på de olika faktorer som myndigheternas service omfattar och pekade främst på information, tillgänglighet, hjälp och bemötande. Utredningen ansåg att dessa faktorer borde tas upp i en särskild servicelag. I fråga om myndigheternas tillgänglighet anförde utredningen bl. a. följande (SOU 1979:31 s. 52):

> En viktig förutsättning för att allmänheten skall kunna få service från myndigheterna är möjligheterna för den enskilde att sätta sig i kontakt med myndigheterna och tjänstemännen där. Tillgängligheten är en fråga om både tid och plats och om information.
>
> Föreskrifter om myndigheternas tillgänglighet kan övervägas utifrån de sätt på vilka enskilda tar kontakt med myndigheten: brev, telefon eller personligt besök.
>
> Tillgängligheten vid brevkontakt torde inte vara något större problem. Däremot kan telefonkontakt och framför allt personligt besök föranleda problem som har att göra med tillgängligheten. Det gäller telefontider, mottagningstider och expeditionstider. Det gäller också problem med att hitta rätt till och hitta inom en myndighet. Skyltningen utanför och i myndigheternas lokaler har också betydelse. Att särskilda åtgärder vidtas för att underlätta för rörelsehindrade personer är också en viktig del av myndigheternas tillgänglighet. En annan fråga som har stor betydelse är det språk som myndigheten och tjänstemännen använder vid sina kontakter med enskilda.
>
> Det kan vara motiverat att i en särskild paragraf stryka under hur viktigt det är att myndigheterna på olika sätt underlättar för allmänheten att sätta sig i kontakt med myndigheten.
>
> Myndigheternas tillgänglighet har särskild betydelse för vissa grupper i samhället. Det gäller t. ex. invandrare som inte behärskar svenska språket. Här är det ett första rangens intresse att myndigheterna har en väl fungerande tolkservice att erbjuda. För personer med handikapp av skilda slag är det väsentligt med särskilda anordningar som möjliggör och underlättar kontakterna med myndigheterna.

Remissinstanserna intog en övervägande positiv hållning till byråkratiutredningens synpunkter i dessa frågor.

FRU:s förra betänkande behandlade vägledning och annat bistånd men gick inte direkt in på frågorna om tillgänglighet.

För de *statliga* myndigheterna del berörs tillgängligheten i 15 § allmänna verksstadgan. Där fastslås i huvudsak att det skall finnas särskilda mottagningstider, att vissa funktioner vid myndigheterna skall hålla öppet vissa minimitider samt att mottagnings- och öppethållandetiderna skall vara tillkännagivna. Närmare regler finns för de enskilda myndigheterna.

Motsvarande bestämmelser finns också inom den *kommunala* förvaltningen, framför allt i instruktioner och reglementen för olika organ.

4.2 Överväganden

Kravet på att myndigheterna skall vara tillgängliga för allmänheten kan synas vara något självklart, men inte desto mindre vållar frågan många gånger problem. Det kan gälla öppethållandetider, geografisk belägenhet, skyltsättning, svårigheter för rörelsehindrade och annat.

En bestämmelse om tillgängligheten i förvaltningslagen skulle ha som främsta syfte att inskärpa dess vikt som en grund för myndighetens kontakter med allmänheten.

En regel om tillgängligheten i begreppets hela vidd skulle lätt kunna kritiseras för att vara oprecis och verkningslös. Det väsentliga kommer även framgent att vara vad som bestäms i annan ordning, vanligen myndighetsinternt. Om man i stället begränsar föreskriften till att avse endast att myndigheten skall vara tillgänglig vissa tider, åstadkommer man ett bindande krav och en fast utgångspunkt för andra bestämmelser av lägre valör. FRU har stannat för detta alternativ.

I enlighet härmed föreslås i lagförslagets 5 § föreskrifter om att myndigheterna skall ha bestämda tider för mottagning av besök och telefonsamtal från allmänheten och att uppgift om dessa tider skall offentliggöras på lämpligt sätt.

Stadgandet ger myndigheterna möjlighet att anpassa sina tider för kontakter med allmänheten till sina egna förhållanden. Det allt vanligare systemet med flexibel arbetstid utgör ett särskilt skäl för att det grundläggande kravet på tillgänglighet för allmänheten anges. Det är givetvis nödvändigt att tiderna för öppethållande offentliggörs på ett effektivt sätt.

Det bör strykas under att i 5 § ligger, att tiderna skall vara tillräckliga för att tillgodose allmänhetens anspråk på service. Det föreslagna stadgandet ger inte heller myndigheterna möjlighet att avvisa förfrågningar på andra tider. Tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser om skyldighet att lämna ut handlingar och uppgifter är härvid att beakta. Det är alltså endast fråga om att slå fast en minimistandard.

5 Bistånd åt enskilda (6 och 7 §§)

Bestämmelserna under denna rubrik utgör centrala inslag i förslaget. Att myndigheterna bör mera än i dag vinnlägga sig om kontakterna med allmänheten har understrukits både av byråkratiutredningen och av FRU i det första betänkandet, och det har särskilt framhållits i 1983 års nya direktiv.

5.1 Bakgrund

FRU intog i *det förra betänkandet* ståndpunkterna, *att* någon särskild servicelag inte borde stiftas, *att* förvaltningslagen borde innehålla en allmän regel om vägledning och bistånd åt de enskilda samt *att* servicesynpunkterna i vid mening borde i övrigt vinna beaktande vid utformningen av de särskilda handläggningsreglerna. FRU föreslog att 8 § förvaltningslagen skulle inledas med ett stadgande av följande lydelse: "Myndighet skall ge allmänheten upplysningar och vägledning i frågor som rör dess verksamhetsområde, i den mån hinder inte möter av hänsyn till arbetets behöriga gång." I ett andra stycke intogs den förut berörda föreskriften om skyndsam handläggning.

Vid *remissbehandlingen* har FRU:s förslag tillstyrkts eller lämnats utan erinran av kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, domstolsverket, viteskommittén, värnpliktsverket, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, kammarkollegiet, statskontoret, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, rättsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, statens invandrarverk, LO, TCO, lärarnas riksförbund, Sveriges advokatsamfund och medborgarrättsrörelsen.

Flertalet remissinstanser motsätter sig tanken på en servicelag. Bl. a. hovrätten över Skåne och Blekinge och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet förordar emellertid en sådan lag om en ytterligare författningsreglering av servicefrågorna skall ske.

Flera remissinstanser efterlyser en precisering av hur långt myndigheternas serviceskyldighet skall sträcka sig. Bland dessa märks JK, riksrevisionsverket och Sveriges domarförbund. De två förstnämnda förordar, främst med hänsyn till resurssynpunkter, en begränsning motsvarande den i serviceförordningen, att upplysningar skall lämnas "i lämplig utsträckning".

Några remissinstanser, däribland socialstyrelsen och riksskatteverket, framhåller att man måste uppmärksamma risken för att en serviceskyldighet kan missbrukas. RSV tillämpar numera för sin del den ordningen att skriftliga svar endast lämnas på frågor som inte kräver särskild utredning. Domarförbundet pekar på risken för att upplysningar kan komma att uppfattas som bindande förhandsbesked.

Av 2 § andra stycket serviceförordningen framgår att skriftliga upplysningar i vissa fall är avgiftsbelagda enligt expeditionskungörelsen. JK påpekar att någon motsvarande begränsning inte har gjorts i FRU:s förslag. Även Stockholms kommun berör frågan om avgiftsbeläggning och menar att denna fråga får utredas om en allmän vägledning- och upplysningsplikt skall införas.

Att den tidigare föreslagna bestämmelsen skulle komma att gälla bara specialreglerad men inte oreglerad kommunalförvaltning påpekas av bl. a. hovrätten över Skåne och Blekinge och Svenska kommunförbundet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge framhåller också att kostnadsökningar inte lär kunna undvikas om man inför regler om serviceskyldighet för myndigheterna även i annan verksamhet än ärendehandläggning.

Länsrätten i Östergötlands län påpekar att det mellan sekretesslagens och serviceförordningens föreskrifter finns ett oreglerat område som är mycket viktigt från den enskildes synpunkt. Det gäller om och i vad mån en myndighet skall vara skyldig att svara på frågor som rör en enskild persons sak och hjälpa honom till rätta. Länsrätten drar en parallell med kommissionärskungörelsen och föreslår en skrivning som täcker bestämmelserna i såväl denna författning som serviceförordningen och sekretesslagen.

Bl. a. socialstyrelsen påpekar att serviceskyldigheten bör omfatta att hjälpa en enskild, som har vänt sig till fel myndighet, så att han kommer till rätt myndighet. Enligt juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet torde serviceregler med nödvändighet få karaktären av rekommendationer snarare än bindande föreskrifter. Man bör enligt nämnden undvika att ta in rekommendationer i förvaltningslagen.

5.2 Överväganden

Att de principer om vägledning och bistånd åt allmänheten, som sedan länge har kommit till uttryck i serviceförordningen och dess föregångare, bör höra till grunden för det moderna förvaltningsförfarandet är enligt FRU:s mening en självklarhet. Det svarar också mot de direktiv som har getts för arbetet, såväl de ursprungliga som de nya. Den mångåriga diskussionen om åtgärder för att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten gör det till ett minimikrav, att huvudinnehållet i serviceförordningen upphöjs till lag genom att föras över till förvaltningslagen. FRU erinrar också om att revisionen av den norska forvaltningsloven 1977 hade som ledmotiv att inskärpa myndigheternas skyldigheter att ge allmänheten vägledning och bistånd.

Vilken teknisk lösning som bör väljas och hur de erforderliga bestäm-

melserna bör utformas på bästa sätt kan givetvis vara föremål för olika meningar. I detta avseende vill FRU framhålla att det - här liksom i fråga om kravet på skyndsamhet - innebär en väsentlig skillnad att frågan nu kommer upp som ett led i arbetet på en helt ny förvaltningslag. Det är lättare att på ett naturligt sätt foga in de bestämmelser som behövs än då det gällde partiella reformer inom den nuvarande lagens ram.

FRU har i detta sammanhang i huvudsak övergett det oprecisa begreppet servicebestämmelser. För byråkratiutredningen låg det nära till hands att använda det uttrycket. Nu gäller det i stället att foga in vissa regler i en ny allmän förfarandelagstiftning. Det är då mera ändamålsenligt att tala om de konkreta ämnen som det är fråga om: Det gäller *upplysningar, vägledning, råd och annat bistånd.* FRU hänvisar i detta sammanhang också till vad som anfördes i den allmänna motiveringen om kommunerna och förvaltningslagen. Både den kommunala verksamhetens allmänna inriktning på samhällsservice i vid mening och aktuella kommunalekonomiska synpunkter gör, att ett allmänt hållet resonemang om service kan leda till missförstånd.

FRU är nu av samma mening som uttalades i det förra betänkandet, att förvaltningslagen bör innehålla några kortfattade bestämmelser som slår fast huvudprinciperna men att synpunkterna i övrigt bör tillgodoses inom ramen för de särskilda handläggningsreglerna.

De allmänna, "styrande" reglerna hör naturligt hemma i lagens början. De har tagits in i lagförslagets 6 §. Där fastläggs till en början den allmänna principen att en myndighet skall på begäran av enskilda lämna upplysningar, vägledning, råd och annat bistånd inom myndighetens verksamhetsområde.

En huvudregel av detta innehåll bör givetvis förses med en begränsningsregel, som gör det möjligt för en myndighet att avvisa alltför långtgående krav på bistånd och ta hänsyn till den aktuella arbets- och resurssituationen. Det är främst då det gäller att utforma en sådan undantagsregel som remissyttrandena över det förra betänkandet kommer in i bilden.

Som alternativ till FRU:s förra förslag har hänvisats till serviceförordningens formulering, att bistånd etc. skall ges "i lämplig utsträckning". Enligt FRU:s mening är detta uttryckssätt alltför oprecist. Den formulering som används i sekretesslagen (15 kap. 4 och 5 §§), att bistånd skall ges "i den mån hinder inte möter ... av hänsyn till arbetets behöriga gång", synes vara att föredra. Den ger uttryck för att det inte är fråga om en rent skönsmässig bedömning utan om en principiell skyldighet som begränsas endast av sakliga skäl, vilka skall kunna redovisas. Den medger emellertid en anpassning till den aktuella situationen.

Regeln har avfattats enligt det anförda. Därutöver har i lagförslaget, liksom i sekretesslagen, införts en inskränkning för det fall då sekretessskäl lägger hinder i vägen för att lämna begärt bistånd.

Bestämmelsen bör i första hand gälla all ärendehandläggning. Det finns ingen anledning att göra undantag för t. ex. den oreglerade kommunalförvaltningen eller den exekutiva verksamheten. Eftersom det gäller en grundläggande princip, skulle sådana undantag kunna misstolkas. Att även annan verksamhet än ärendehandläggning bör omfattas

har utvecklats i det föregående.

Enligt FRU:s uppfattning saknas fog för att rikta kostnadsinvändningar mot den föreslagna bestämmelsen. Man måste tänka på de regler som redan gäller enligt sekretesslagen och serviceförordningen. Den sistnämnda gäller visserligen formellt bara statlig förvaltning, men dess allmänna grundsatser har länge ansetts vara tillämpliga även inom den kommunala sektorn. FRU erinrar också om att praktiskt taget varje speciallagstiftning innehåller bestämmelser om upplysningsplikt, t. ex. den nya hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och byggnadsstadgan.

En koppling till sekretesslagen har gjorts i andra stycket. Att vissa expeditioner är avgiftsbelagda har markerats i tredje stycket. Av förut anförda skäl anser FRU inte att förslaget motiverar avgiftsbeläggning i större utsträckning än nu.

En fråga som berörs av några remissinstanser gäller hjälp åt den som har *vänt sig till fel myndighet*, personligen eller skriftligen. Frågan har också berörts av byråkratiutredningen.

FRU anser det motiverat att täcka in även dessa situationer. Eftersom det gäller bistånd i angelägenheter, som ligger utanför vederbörande myndighets eget verksamhetsområde, har FRU tagit in bestämmelserna i en särskild 7 §. Det bereder givetvis ingen större svårighet att föra samman 6 och 7 §§. FRU har emellertid, som anförts förut, ansett det ligga ett pedagogiskt värde i att hålla isär de båda situationerna.

I den föreslagna 7 § föreskrivs att enskild, som av misstag har vänt sig till fel myndighet, bör få anvisning om vart han skall vända sig och att en myndighet, som har fått en handling som uppenbart är avsedd för en annan myndighet, bör sända över handlingen dit.

I samband med behandlingen av de nu berörda frågorna har FRU tagit upp den till FRU särskilt hänskjutna frågan om *kommissionärskungörelsen*. En närmare redogörelse lämnas i en bilaga, som även innehåller FRU:s närmare överväganden i ämnet.

FRU anser att kungörelsen i huvudsak kommer att ha spelat ut sin roll, sedan en ny förvaltningslag har antagits med den inriktning som FRU föreslår. Vissa regler bör kunna föras över till myndighetsinstruktioner, andra till en reviderad allmän verksstadga. I övrigt bör kungörelsen upphävas. Ett undantag synes dock åtminstone tills vidare vara motiverat beträffande kommissionärsverksamheten vid patent- och registreringsverket.

6 Bistånd åt andra myndigheter (8 §)

6.1 Bakgrund

Sekretesslagen innehåller i 15 kap. 5 § föreskrifter om myndigheternas skyldighet att bistå varandra med *uppgifter*. Lagrummet har följande lydelse:

> Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Stadgandet avser alltså alla slags uppgifter, inte enbart sådana som finns i allmänna handlingar. Än mera långtgående skyldigheter gentemot andra myndigheter kan i vissa fall följa av särskilda föreskrifter.

Några allmänna regler om myndigheternas bistånd till varandra *i annan form än uppgiftslämnande* finns däremot inte numera. Tidigare fanns för statsmyndigheternas del föreskrifter dels i gamla regeringsformen, dels i allmänna verksstadgan. Den förra föreskrev i 47 § att myndigheterna skulle "räcka varandra handen". Den senare innehöll före den 1 juli 1981, att varje myndighet var skyldig att lämna annan myndighet det biträde, som den kunde lämna och som den andra myndigheten behövde för sin verksamhet. I samband med sekretesslagens införande uttalade departementschefen att denna bestämmelse fick anses ge uttryck för den självklara principen, att alla myndigheter skall samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som är möjlig.

Inom den *kommunala* sektorn finns överlag föreskrifter i reglementen etc. som syftar till att säkerställa samarbete och ömsesidigt bistånd, i första hand givetvis mellan den egna kommunens organ. Kommunallagen innehåller en särskild bestämmelse i 3 kap. 1 § om rätt för kommunstyrelsen att inhämta uppgifter från andra nämnder.

I förarbetena till förvaltningslagen berördes vissa hithörande frågor. *Besvärssakkunniga* föreslog följande bestämmelse i kapitlet om ärendes utredning (8 kap. 12 §):

> Av stats- eller kommunalmyndighet eller tjänsteman, som besitter särskild sakkunskap eller ock har eller utan större omgång kan förskaffa sig kännedom om omständighet av betydelse för ärendets avgörande, äger myndigheten begära upplysningar eller yttrande i avseende, som myndigheten har att närmare angiva. Sådan hänvändelse skall, därest hinder icke möter, efterkommas utan dröjsmål.

I motiven framhöll de sakkunniga att den myndighet, som fick en hänvändelse enligt stadgandet, borde vara behörig att avgöra om den hörde till dess kompetensområde samt bestämma hur ingående den skulle besvaras. Egna angelägna arbetsuppgifter fick inte eftersättas för besvarande av remisser. De sakkunniga konstaterade vidare att det på vissa områden förekom, att en myndighet anlitade en annan även för att verkställa utredningar. Detta borde få ske även framgent i den mån det var ändamålsenligt; några regler i ämnet ansågs inte påkallade.

Förslaget mötte kritik vid remissbehandlingen. Det befarades på vissa håll att myndigheter och tjänstemän skulle kunna tas i anspråk i alltför stor utsträckning för förfrågningar, utlåtanden etc.

Arbetsgruppen tog inte upp någon bestämmelse om myndigheternas skyldigheter gentemot varandra. Även utan en särskild bestämmelse torde man enligt arbetsgruppen kunna räkna med att varje myndighet, vare sig statlig eller kommunal, lämnar det biträde som är erforderligt och möjligt att ge.

6.2 Överväganden

En utgångspunkt för övervägandena i denna del ger 15 kap. 5 § sekretesslagen. Som framgått stadgar den en skyldighet för myndigheterna att *lämna varandra uppgifter*, vilken inte är begränsad till vad som framgår av allmänna handlingar. Det kan givetvis sägas att regeln går utöver det naturliga området för sekretesslagen. Att begränsa regelns räckvidd skulle å andra sidan ha kunnat orsaka missförstånd, eftersom andra regler saknas. Detta belyser värdet av att ha tillgång till en lagstiftning av allmän räckvidd.

Som anförts förut bör förvaltningslagen innehålla de grundläggande reglerna för myndigheternas verksamhet. Till dessa måste anses höra regler om myndigheternas skyldigheter att bistå varandra på olika sätt.

Det sakliga innehållet i sekretesslagens nuvarande regel bör alltså enligt FRU:s mening återfinnas i förvaltningslagen. Två frågor måste emellertid besvaras. Den ena är om man som en konsekvens bör upphäva sekretesslagens stadgande. Den andra är om man utöver vad sekretesslagen innehåller även bör ge en föreskrift om biträde i annan form än uppgiftslämnande.

Då man bedömer den första frågan har man att beakta förvaltningslagens tillämpningsområde. Om man upphäver stadgandet i sekretesslagen, måste man reglera domstolarnas uppgiftslämnande i någon annan författning. FRU finner för sin del att detta skulle vara en onödigt komplicerad lösning. Någon avgörande invändning synes inte kunna riktas mot att behålla regeln i sekretesslagen trots den nya regleringen i förvaltningslagen. FRU anser sig emellertid sakna anledning att ta en mera bestämd ståndpunkt i frågan. Det är i vart fall lämpligt att hänvisa till sekretesslagen i förvaltningslagen.

Enligt FRU:s mening bör den nya regeln i förvaltningslagen inte begränsas till enbart uppgiftslämnande utan avse även *bistånd på annat sätt*. Såvitt gäller de statliga myndigheterna synes det svårt att anföra

något bärande skäl mot att återinföra en regel som motsvarar de tidigare i gamla regeringsformen och allmänna verksstadgan. Tvärtom finns det goda skäl att ta upp frågan i en ny förvaltningslag och därmed undanröja oklarhet om vad som gäller.

I fråga om de kommunala myndigheterna kan läget anses något mera problematiskt. Man skulle kunna göra gällande att ett stadgande om skyldighet att lämna andra myndigheter bistånd skulle öppna en möjlighet för statliga myndigheter att i olämplig utsträckning belasta kommunala organ. FRU gör emellertid bedömningen att riskerna för detta är ringa. Det kan ändå inte - ens för statliga myndigheter inbördes - komma i fråga att föreskriva någon ovillkorlig skyldighet att efterkomma andra myndigheters framställningar om bistånd. För den specialreglerade sektorn finns f. ö. regelmässigt särskilda bestämmelser om tillsyn från de statliga myndigheternas sida. Den föreslagna regeln skall givetvis inte uppfattas så att den oreglerade sektorn åläggs några längre gående skyldigheter än som får anses gälla nu enligt god praxis.

Att undanta de kommunala organen från den föreslagna regeln skulle emellertid ge en missvisande bild av den ordning som bör gälla, nämligen att alla myndigheter inom den offentliga förvaltningen bör samarbeta i den utsträckning som är möjlig och önskvärd med hänsyn bl. a. till medborgarnas behov. Snarare kan man då införa en särskild begränsningsregel med sikte på förhållandet stat-kommun. FRU har dock inte tagit upp någon sådan regel i sitt förslag, eftersom det praktiska behovet har bedömts som ringa.

I enlighet med det anförda föreslås 8 § ange, att myndigheterna skall på begäran lämna varandra uppgifter och bistånd som de kan lämna inom ramen för sin verksamhet. En koppling till sekretesslagen har gjorts i andra stycket.

7 Tolkning och översättning (9 §)

7.1 Bakgrund

Frågor om tolkning och översättning har under senare år tilldragit sig åtskillig uppmärksamhet som en följd bl. a. av invandrarfrågornas aktualitet.

Förvaltningslagen föreskriver i 9 § att en myndighet, som har att göra med någon som inte behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. bör vid behov anlita tolk.

Från början var bestämmelsen utformad så att den bara slog fast myndigheternas rätt att anlita tolk. Genom lagändring 1979 fick den sin nuvarande utformning som en rekommendation; ordet "får" ändrades till "bör". I motiven anförde departementschefen (prop 1978/79:111 bil. 1) att den tidigare bestämmelsen gav ett utrymme för att underlåta att anlita tolk även om sådan fanns att tillgå och behov av tolkning förelåg.

Ordet tolk avser både den som tolkar muntligen och den som översätter skriftligt material.

Frågan om kostnad för tolk regleras inte. Vid lagens tillkomst uttalade departementschefen, att det ligger i sakens natur att den som fullgör uppdrag som tolk annat än i tjänsten skall få ersättning och att denna skall utgå av statsmedel hos statlig myndighet och av kommunala medel hos kommunal myndighet.

Särskilda regler om tolk finns i författningar på olika förvaltningsområden. I 42 a § tredje stycket utlänningslagen finns föreskrifter om ersättning till tolk. Där föreskrivs att tolk äger av allmänna medel erhålla arvode samt gottgörelse för kostnad och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten. Enligt 15 § taxeringslagen skall taxeringsnämnd vid behov av tolk först samråda med skattechefen. I 57 § utsökningskungörelsen föreskrivs att vissa handlingar, som översänds till eller delges den som vistas utomlands och inte har känt ombud i landet, skall vara avfattade på språk som mottagaren kan förstå. I patentärenden gäller enligt patentkungörelsen att beskrivning och patentkrav skall vara avfattade på svenska men att annan handling får vara avfattad på svenska, danska eller norska. Är en handling avfattad på annat språk, skall översättning inges, men undantag kan göras från detta. Liknande regler finns i 7 § varumärkesförordningen. Ytterligare exempel torde inte behöva anföras.

För *förvaltningsdomstolarna* finns regler i 50-52 §§ förvaltningsprocesslagen. Av dessa kan 50 § förtjäna återges:

Behärskar part, vittne eller annan som skall höras inför rätten ej svenska språket eller är han allvarligt hörsel- eller talskadad, skall rätten vid behov anlita tolk.

Som tolk får ej anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet.

Rättegångsbalken skiljer mellan tolkning och översättning. Reglerna finns i 5 kap. 6-8 §§ resp. i 33 kap. 9 §. Av dessa kan följande förtjäna återges:

Är part, vittne eller annan, som skall höras inför rätten, ej mäktig svenska språket må tolk anlitas att biträda rätten. –

Är den som skall höras allvarligt hörsel- eller talskadad, må ock tolk anlitas att biträda rätten. –

Ej må den anlitas som tolk, vilken till saken eller till någondera parten står i sådant förhållande, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad. –

Är från part inkommen inlaga eller annan handling ej avfattad på svenska språket, må rätten vid behov antingen förelägga parten att tillhandahålla bestyrkt översättning av handlingen eller ock uppdraga åt lämplig person att översätta handlingen.

I sammanhanget bör också nämnas den s. k. *nordiska språkkonventionen* om rätt för nordiska medborgare att använda sitt eget språk i andra nordiska länder. Den är grundad på en rekommendation av Nordiska rådet 1981 och har godkänts av riksdagen.

Tolk och översättare som anlitas av myndighet har *tystnadsplikt* enligt lagen (1975:689, senaste lydelse 1976:609) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare.

Auktorisation av tolkar förekom inte före 1976. Däremot auktoriserades översättare i viss omfattning av handelskamrar.

Den 1 januari 1976 infördes statligt godkännande av tolkar och auktorisation av översättare (translatorer). Bestämmelserna finns intagna i förordningen (1975:590, ändr. 1976:1093) om godkännande av tolkar och auktorisation av översättare. Sådana frågor prövas av kommerskollegium. Efter särskild prövning kan godkänd tolk få bevis om speciell kompetens för tolkning inom visst verksamhetsområde, bl. a som rättstolk. Kollegiet utövar tillsyn över godkända tolkar och auktoriserade översättare.

Fram t. o.m. 1981 hade kommerskollegium godkänt 541 tolkar, varav 48 med speciell kompetens som rättstolk, samt auktoriserat 96 translatorer.

Vissa frågor på detta område har under senare år varit föremål för *utredningar.*

En särskild utredare har avgett betänkandet (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare. Bl. a. föreslås att myndigheterna framdeles skall få använda icke auktoriserade tolkar eller översättare endast om auktoriserade inte finns att tillgå eller det eljest är motiverat av särskilda skäl. I ett remissyttrande har FRU ställt sig bakom de motiv som bär upp förslaget men ställt sig tveksam till det lämpliga i att införa en generell anvisning som den föreslagna.

I ett annat betänkande (Ds U 1982:10) Reformerad tolkutbildning har föreslagits ett antal förändringar i systemet för utbildning av tolkar.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en utredning om översättningsverksamheten inom statsförvaltningen (rapport 1982:19). I rapporten berörs innehållet i 9 § förvaltningslagen. Statskontoret efterlyser en översyn av bestämmelsen så att klarare riktlinjer kan ges om myndigheternas skyldighet att översätta handlingar. FRU har i ett remissyttrande instämt i att det finns skäl att överväga denna fråga. I vilken form detta bör ske och hur preciserade riktlinjer man kan ge har FRU dock funnit vara tveksamt.

7.2 Överväganden

Anlitande av tolk kan vara en förutsättning för att en myndighet skall kunna handlägga ett ärende på ett godtagbart sätt. Både kommunikationen med parter och andra personer och utredningen av ärendet kan vara beroende av att tolkning sker, på något sätt och i någon utsträckning. Detsamma gäller utanför området för formell ärendehandläggning. Redan för att uppfatta vad en person vill, som kommer i kontakt med en myndighet, är det nödvändigt att kunna förstå vad han vill meddela, muntligen eller skriftligen.

Det nu sagda pekar på en brist i den nuvarande regeln i 9 § förvaltningslagen. Denna gäller, liksom lagen i dess helhet, endast vid ärendehandläggning. I FRU:s förslag behandlas ämnet bland de paragrafer som skall gälla i *all verksamhet.*

Det är självklart att samma krav inte kan gälla alltid. Det är en väsentlig skillnad mellan en förfrågan eller annan kontakt som sker utan att något ärende är anhängiggjort och handläggningen av ett för den enskilda parten ingripande ärende osv. Behovet av tolkning är inte bara beroende på svårigheterna att kommunicera utan också på vad saken gäller. I det ena fallet kan det räcka med att den enskilde på något enkelt sätt lyckas få fram sitt ärende; det kan rentav vara en fördel för honom, både personligt och tidsmässigt, att slippa tillkallande av en godkänd tolk. En annan gång kan en korrekt översättning i detalj genom en både kompetent och helt opartisk tolk vara av vital betydelse för den enskilde.

Situationerna kan alltså variera avsevärt. En inte oviktig faktor är också tillgången till tolkar, vilken kan bero på bl. a. orten och det språk det gäller. FRU har övervägt hur långt det är möjligt att precisera de krav som bör ställas på myndigheterna. Det är enligt FRU:s bedömning åtminstone ännu i dag svårt att tänka sig en alltför hög grad av bestämdhet utan att nödgas tillgripa en detaljeringsgrad, med reservationer och förbehåll etc., som är främmande för det synsätt som präglar FRU:s förslag.

Det är angeläget att hålla fast vid att vad regleringen skall gälla är myndigheternas skyldigheter, dvs. vad som skall åläggas dem på det allmännas bekostnad. Några regler om kostnadsfördelning med de enskilda kan FRU inte föreslå. Lagen skall så klart som möjligt ange vad myndigheterna har att iaktta. Därutöver kan naturligtvis den enskilde på

egen bekostnad eller eljest med egna resurser, t. ex. med hjälp av bekanta, se till att han får en ytterligare hjälp utöver den som myndigheten finner sig kunna erbjuda.

Då det gäller att fastställa myndigheternas skyldigheter finner FRU det vara orealistiskt att dra upp någon egentlig kostnadsdiskussion. Ett förslag som får bedömas kräva större resurser anser sig FRU inte kunna lägga fram.

Enligt FRU:s bedömning är en viss standardhöjning motiverad på detta område. Framför allt har FRU tagit intryck av vad som har anförts om att tolkar inte så sällan saknar den enskilda partens förtroende på grund av politiska faktorer och annat som det kan vara svårt för myndigheterna att överblicka. Emellertid har FRU inte funnit skäl för någon mera allmän skärpning av förvaltningslagens bestämmelser i ämnet. Viktigare synes vara pågående arbete med frågor om auktorisation, utbildning och liknande samt möjligheten att punktvis skärpa kraven genom lagbestämmelser för särskilda förvaltningsområden.

FRU vill också erinra om det aktuella förslaget att i huvudsak endast godkända tolkar och auktoriserade översättare skall få anlitas. Inom det vida område som förvaltningslagen skall täcka är det en betydande spännvidd mellan ytterligheterna - då en utomstående, auktoriserad expert bör anlitas resp. då det kan räcka med att söka hjälp av en annan tjänsteman eller av en bekant till den sökande för att på ett enkelt sätt klara ut den aktuella saken. Reglerna i förvaltningslagen kommer att få läsas så, att de avser fall då utomstående regelmässigt måste tillkallas, eventuellt alltså en auktoriserad person med åtföljande tids- och kostnadsmässiga konsekvenser.

Mot bakgrunden av det nu anförda anser FRU att man kan rikta berättigad kritik mot att förvaltningslagen endast innehåller en enda regel som skall täcka samtliga uppkommande fall. Detta medför med nödvändighet en betydande obestämdhet. FRU har i första hand inriktat sig på att avgränsa ett område där i princip en skyldighet skall föreligga att anlita tolk.

FRU har stannat för en regel om att tolk skall anlitas vid behov i ärenden som rör *myndighetsutövning mot enskild.* Denna paragraf blir den första där begreppet myndighetsutövning anges, enligt vad som utvecklades i den allmänna motiveringen. Det är alltså fråga om ärenden som gäller utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller andra jämförbara förhållanden.

Det bör påpekas att det principiellt föreligger en motsättning inom ramen för den nuvarande regeln. Det sägs att tolk "bör" anlitas "vid behov". Efter ordalagen innebär detta att man även om behov av tolkning föreligger skulle kunna underlåta att anlita tolk. I och för sig behöver detta inte vara märkligt; det beror bl.a. på vad man lägger in i ordet tolk och på tillgången till tolkar i den aktuella situationen. Kanske löses situationen i det enskilda fallet bäst för parten genom enklare medel än att en auktoriserad person tillkallas. Men det är ofrånkomligt att lagregelns avfattning inte fyller de krav på klarhet som man har rätt att ställa med hänsyn till det vidsträckta tillämpningsområdet. En mera

begränsad regel som innehåller ett imperativ är att föredra.

Behovsprövningen kommer man dock inte ifrån och inte heller att denna måste i sista hand ligga på myndigheten.

Frågan blir vad som bör gälla *utanför området för myndighetsutövning*. FRU har stannat för att föreslå en allmän bestämmelse, utformad enligt samma mönster som den ursprungliga regeln i förvaltningslagen, dvs. som en befogenhetsregel. I sak har denna givetvis innebörden av ett slags rekommendation; den fäster uppmärksamheten på det behov som kan föreligga av tolkning.

Kretsen av dem som skall kunna påkalla tolkning har vidgats något i FRU:s förslag. I stället för hörsel- och talskadade nämns *alla som till följd av handikapp har särskilda svårigheter* att meddela sig med myndigheterna. FRU har bl. a. tänkt på synskadade, som kan ha behov av att få skriftligt material överfört till ett annat medium. Detta omfattas alltså av den föreslagna bestämmelsen.

FRU har också diskuterat den av statskontoret väckta frågan om *skriftliga översättningar*. FRU föreslår en uttrycklig regel om att det som gäller tolkning även avser översättning av handlingar. Några mera ingående regler kan FRU däremot inte förorda i förvaltningslagen. De vidare överväganden som kan behövas i ämnet får därför ske i annat sammanhang.

FRU har övervägt om man bör ta in en regel om *ersättning* till tolk i en ny förvaltningslag. De motiv mot en sådan bestämmelse, som departementschefen anförde vid den nuvarande lagens tillkomst, förefaller emellertid giltiga även nu. Det ligger i sakens natur att den som fullgör ett uppdrag som tolk annat än i tjänsten skall få ersättning av allmänna medel.

I anslutning till vad som har anförts i det föregående vill FRU slutligen anmärka, att det kan finnas skäl för att ta in en regel om tolks *opartiskhet*. FRU har emellertid avstått, främst därför att frågan har en delvis annan och mera svårfångad innebörd på förvaltningslagens område än hos domstolarna. Ett allmänt hållet krav på opartiskhet skulle knappast tillföra något i sak. Det finns vidare situationer då det, t. ex. på grund av svårigheter att finna en tolk för det aktuella språket, kan vara nödvändigt att acceptera någon som man inte med säkerhet kan säga är opartisk.

8 Ombud och biträde (10 §)

8.1 Bakgrund

Enligt 6 § förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Han skall dock medverka personligen, om myndigheten kräver det. Visar ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han eljest olämplig, får myndigheten avvisa honom. Talan mot beslut om avvisning får föras i samma ordning som talan mot beslutet i ärendet.

8.2 Överväganden

Bestämmelserna om ombud och biträde har i FRU:s förslag placerats bland de paragrafer som skall gälla i all verksamhet. Det torde vara självklart att en enskild skall ha rätt att ta hjälp av annan person för sina kontakter med myndigheterna, oberoende av om det formellt rör sig om ett ärende eller inte. Någon annan ändring i de nuvarande reglerna föreslås inte, frånsett att frågan om överklagande av avvisningsbeslut tas upp längre fram i förslaget som en följd av de nya reglerna om besluts överklagbarhet (30 § punkt 1).

9 Inkommande handlingar (11 och 12 §§)

9.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller i 7 § vissa bestämmelser om när en handling skall anses ha kommit in till en myndighet m. m.

FRU föreslog i sitt första betänkande ett tillägg av innebörd, att en handling skall anses ha kommit in till en kommunal myndighet då den har kommit kommunstyrelsen till handa. Tanken var att göra det enklare för de enskilda utan att öka kommunernas arbetsbörda. Förslaget har tagits emot i huvudsak positivt vid remissbehandlingen. Svenska kommunförbundet och några kommuner har emellertid anfört bl. a. att en reglering, som enbart avser den kommunala förvaltningen, bör ske i kommunallagen. Några instanser har också kommit med invändningar om att saken bör analyseras närmare och att den föreslagna regeln orsakar merkostnader och ändrade rutiner.

9.2 Överväganden

FRU har fört över de nuvarande reglerna utan ändring i sak till den nya lagen. Förslaget i det första betänkandet om ingivande av handlingar till kommunstyrelsen har också tagits med till följd av det övervägande positiva remissutfallet. Beträffande frågan om reglering i kommunallagen eller i förvaltningslagen hänvisar FRU till den allmänna motiveringen; FRU ser för sin del ingen invändning mot att en likartad reglering sker i båda lagarna. Dessa kan, som FRU har framhållit, var för sig ha anspråk på att vara heltäckande.

Beträffande den nya bestämmelsen i sak vill FRU upprepa, att den är ett uttryck för den ledande tanken i lagförslaget att såvitt möjligt åstadkomma förenklingar för de enskilda. FRU kan inte underlåta att anmärka, att reformer till medborgarnas förmån inom förvaltningsförfarandet framstår som tämligen svåruppnåeliga, om det anses befogat att mot ett förslag av denna begränsade räckvidd invända, att det bör analyseras ytterligare och att det kostar för mycket för myndigheterna.

Bestämmelserna har överarbetats i tekniskt och formellt avseende, varvid bl. a. har beaktats vissa detaljanmärkningar vid remissbehandlingen av det förra betänkandet. Innehållet har delats upp på två

paragrafer. Den särskilda kommunala regeln har därvid förts till en egen paragraf. Att den bör gälla även i oreglerad förvaltning är ett skäl för att placera reglerna om inkommande handlingar bland dem som skall gälla i all verksamhet. Placeringen synes också naturlig med hänsyn till ämnets allmänna och vardagliga natur.

10 Jäv (13 och 14 §§)

10.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om jäv i 4 och 5 §§. Med hänsyn till de ändringar FRU föreslår i dessa regler behöver här endast nämnas, att enligt 4 § första punkten "den som har att handlägga ärende är jävig ... om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående". I övrigt innehåller 4 § föreskrifter om ställföreträdare-, tvåstans- och ombudsjäv samt en generalklausul om s. k. grannlagenhetsjäv. I ett sista stycke sägs att från jäv bortses "när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse". Den som är jävig "får ej handlägga ärendet" enligt 5 § men kan få vidta åtgärd som inte utan olägligt uppskov kan besörjas av annan.

Kommunallagen innehåller bestämmelser för den oreglerade kommunalförvaltningen i 3 kap. 9 och 13 §§ kommunallagen. Förstnämnda lagrum föreskriver att ledamot i kommunstyrelsen och "annan som har att handlägga ärende hos styrelsen" inte får "deltaga i eller närvara vid handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående". Bestämmelsen gäller enligt 13 § även beträffande nämnd för oreglerad förvaltning.

10.2 Överväganden

FRU har stannat för att föreslå att man i samband med antagandet av en ny förvaltningslag behåller de nuvarande jävsreglerna med endast tre begränsade ändringar i sak samt för övrigt vissa formella jämkningar. Till denna ståndpunkt har FRU kommit främst med hänsyn till att jäv är ett ämne av betydande räckvidd, som skär igenom ett stort antal lagar och andra författningar. Att vid denna översyn av förvaltningslagen ompröva jävsreglerna från grunden har FRU inte ansett motiverat. Det har inte framkommit någonting som tyder på sådana missförhållanden inom förvaltningen som gör ett så vittsyftande arbete påkallat i detta sammanhang. En annan sak är att en förutsättningslös översyn av jävsfrågor i allmänhet kan vara av värde vid lämpligt tillfälle.

Den första ändring FRU föreslår har samband med reglernas placering. Frågan är om de som nu skall gälla *endast vid ärendehandläggning eller även i annan verksamhet.* FRU förordar det senare. Bestämmelsen om att man skall bortse från jäv, då frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse, torde vara av väsentlig praktisk vikt i detta sammanhang. Den lär ofta vara tillämplig när det inte är fråga om ärendehandläggning. I de fall åter, där opartiskhet är av betydelse, har FRU svårt att se något bärande skäl varför inte de vanliga jävsreglerna skulle tillämpas. Deras sakliga innehåll utgör enligt FRU:s bedömning inget hinder. För medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningen är det en fördel om man inte gör några inskränkningar i jävsreglernas tillämplighet utan verkliga sakliga skäl. Utanför ärendehandläggningens område gäller det mest en principfråga utan någon stor praktisk betydelse.

Den sistnämnda synpunkten vill FRU tillämpa på *den oreglerade kommunalförvaltningen.* Något behov av mera begränsade jävsregler är svårt att se, bortsett från att det naturligtvis måste finnas särskilda regler i kommunallagen för fullmäktige. Enligt FRU:s bedömning iakttas redan nu i stor utsträckning jävsprinciper som svarar mot förvaltningslagen, oberoende av om det gäller oreglerad eller specialreglerad förvaltning. Mot en gränsdragning efter förekomsten av kommunalbesvär och förvaltningsbesvär måste också invändas, att den skulle vara både konstlad och svår att iaktta. Förhållandena i detta avseende kan växla mellan olika punkter på dagordningen vid ett nämndsammanträde. Mot denna bakgrund föreslår FRU att förvaltningslagens jävsregler får gälla även inom oreglerad kommunalförvaltning. Detta förutsätter en ändring i kommunallagen.

Det bör tilläggas att regeln om bortseende från jäv, då frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse, är särskilt väsentlig då man kommer in på området för kommunal självstyrelse i trängre mening. För det vanliga kommunalpolitiska arbetet lär därför FRU:s förslag inte få någon stor betydelse. I de fall däremot, där partsärenden handläggs, bör samma mått av opartiskhet iakttas som förvaltningslagen förutsätter hos andra myndigheter. Denna fråga har enligt FRU:s mening en annan och mera fundamental betydelse än de som tas upp i 15-37 §§, vilka föreslås inte bli tillämpliga på den oreglerade kommunalförvaltningen.

Till det sistnämnda skall anmärkas att FRU alltså ser en principfråga i generella jävsregler, inte i att markera den oreglerade kommunalförvaltningens särart. Det är enligt FRU:s åsikt uteslutande en fördel för den kommunala självstyrelsen att inte ha speciella regler i sådana från medborgarnas synpunkt känsliga hänseenden som det här gäller.

FRU föreslår vidare, att man stryker ordet "synnerlig" ur beskrivningen av *intressejävet.* Det framstår som föga naturligt med dagens synsätt att i vissa fall inte anse jäv föreligga för den som har nytta eller skada av ett ärendes utgång, därför att denna nytta eller skada inte är synnerlig. FRU uppfattar ändringen främst som en modernisering av lagtexten. Den ligger i linje med det synsätt på förhållandet mellan myndigheterna och medborgarna som har utvecklats i den allmänna motiveringen.

Slutligen vill FRU i detta sammanhang nämna att jävsfrågorna på *personalområdet* har uppmärksammats särskilt i arbetet. I dag finns bl. a. speciella jävsregler för personalföreträdare i statliga styrelser. Om ett fackligt engagemang aktualiserar en jävsfråga vid vanlig ärendehandläggning, iakttas enligt vad FRU har inhämtat den principen i praxis, att en gräns dras vid styrelseuppdrag. FRU har inte funnit anledning att föreslå några särskilda regler i förvaltningslagen med sikte på dessa jäv. De föreslagna 13 och 14 §§ kommer inte heller att skapa några nya problem på detta område.

11 Inledning av ärenden (15 §)

Med denna paragraf inleds den del av lagförslaget som endast avser ärendehandläggning. Bestämmelserna skall inte gälla inom den oreglerade kommunalförvaltningen. Såväl dispositionen som innehållet i de enskilda stadgandena skall ge uttryck för det synsätt som har angetts i det föregående. Detta innebär bl. a. att ordningsföljden skall anknyta logiskt till ett ärendes handläggning och att lagen skall syfta till att inom ett begränsat omfång täcka in de väsentligaste frågorna. De regler som föreslås skall bl. a. verka för förenklingar och bättre kontakter mellan myndigheterna och allmänheten. Av särskild vikt är att erinra om ståndpunkten (se vid 6 §) att servicesynpunkter i vid mening skall beaktas inom ramen för de särskilda handläggningsreglerna och inte genom vare sig en servicelag eller mera utförliga bestämmelser av allmän karaktär. Denna ståndpunkt har vunnit en bred anslutning vid remissbehandlingen av det första betänkandet.

11.1 Bakgrund

Den nuvarande förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser om hur ett ärende inleds hos en myndighet. Lagen utgår från att förfarandet i princip är skriftligt men att det kan kompletteras med muntliga inslag (16 §).

Om förarbetena kan följande nämnas. *Besvärssakkunniga* föreslog bl. a. följande bestämmelser om ärendes anhängiggörande (7 kap. 1 och 3 §§):

> Ärende blir anhängigt hos myndighet genom anmälan, ansökan eller annan framställning innebärande talans väckande eller genom åtgärd av myndigheten själv. –
>
> Göres framställning muntligen i ärende, som skall handläggas skriftligen, skall framställningen upptecknas.

Att ett ärende blir anhängigt, anförde de sakkunniga (s. 283), utgör en händelse som utlöser en rad verkningar, av vilka den viktigaste är att myndigheten blir skyldig att avgöra ärendet genom ett slutligt beslut. Med hänsyn till sakens betydelse syntes vissa regler påkallade. De vanligaste formerna för att anhängiggöra ett ärende föreslogs bli nämnda i lagen.

När det gäller formen för anhängiggörande konstaterade besvärssakkunniga (s. 287), att förvaltningsrättsliga bestämmelser om ansökning-

ar i allmänhet är utformade så att de innefattar krav på skriftlighet. Inte bara i muntligt handlagda ärenden utan även i skriftligt handlagda torde dock part i åtskilliga fall kunna göra framställning muntligen.

De sakkunniga menade att det inte behövs någon skriftlig ansökan i många enkla ärenden. I andra fall föreligger visserligen ett sådant behov men det kan ändå framstå som olämpligt att kräva skriftlighet. Att meddela generella regler var enligt de sakkunniga inte görligt.

De här berörda bestämmelserna hörde till dem som *arbetsgruppen* ansåg självklara till innehållet och därför överflödiga.

Det bör nämnas att det finns vissa författningsregler om muntligt anhängiggörande. I 55 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan (1959:612) föreskrivs att ansökan om byggnadslov görs skriftligen; beträffande enklare åtgärder får dock ansökan ske muntligen.

Den *norska forvaltningsloven* innehåller inte några regler om hur ett ärende inleds. I någon mån berörs dock saken i de särskilda vägledningsföreskrifterna. I den *finska lagen* om förvaltningsförfarandet har 7 § rubriken Anhängiggörande; den föreskriver följande:

> Ärende angängiggörs skriftligen. Med myndighets samtycke får ärende anhängiggöras muntligen. Då ärende anhängiggörs, skall det framgå vad den som anhängiggör ärendet yrkar samt grunderna för yrkandet.

11.2 Överväganden

En utbyggd förvaltningslag bör, som tidigare anförts, innehålla de grundläggande reglerna för förvaltningen. Med denna inriktning kan lagen inte förbigå anhängiggörande av ärenden. Utan en bestämmelse i detta ämne är det dessutom inte möjligt att genomföra tanken att lagen skall, i den del som avser ärendehandläggning, i princip följa ett ärende från början till slut.

I stort sett är det tillräckligt att kodifiera vad som redan gäller. FRU har begränsat den föreslagna regeln till att avse anhängiggörande genom enskild person. Att myndigheterna kan själva ta upp vissa ärenden synes inte nödvändigt att nämna med hänsyn till lagens syfte.

Som ett uttryck för lagens allmänna inriktning har FRU tagit in en regel om rätt att anhängiggöra ett ärende muntligen. En sådan möjlighet inrymdes redan i besvärssakkunnigas förslag och har också öppnats i den finska lagen om förvaltningsförfarandet. Att denna punkt bör finnas med i FRU:s förslag följer av syftet att göra det enklare för de enskilda, bl. a. genom ökade muntliga inslag i förfarandet. Någon genomgripande förändring i praktiken syftar FRU inte till.

En regel om muntligt anhängiggörande måste givetvis vara försedd med en möjlighet till undantag. FRU föreslår att avvikelser skall kunna föreskrivas av regeringen. Detta blir således den första paragraf i vilken FRU inrymmer en möjlighet att avvika från förvaltningslagen genom förordning.

Det ligger i sakens natur att den enskilde, även om han får inleda sitt ärende muntligen, ofta kan få finna sig i att efterkomma anvisningar av myndigheten om skriftliga kompletteringar. Genom att han har fått anhängiggöra ärendet, har emellertid ett ansvar lagts på myndigheten.

12 Utredning (16 och 17 §§)

Under den gemensamma rubriken Utredning har FRU fört samman dels en bestämmelse om myndigheternas utredningsansvar i enlighet med förslag i det första betänkandet, dels regler om remisser motsvarande 10 § i den nuvarande lagen.

12.1 Utredningsansvar - bakgrund

Förvaltningslagen innehåller inte någon allmän regel om myndigheternas utredningsansvar. FRU föreslog i sitt första betänkande att en sådan bestämmelse skulle införas, främst för att kodifiera gällande rättsläge i ett från både praktiska och principiella synpunkter väsentligt ämne. För att undvika tolkningssvårigheter förordade FRU en avfattning som anslöt nära till motsvarande regel i förvaltningsprocesslagen. Remissyttrandena var i huvudsak positiva.

FRU hänvisar till vad som redovisas i det förra betänkandet i denna fråga. Det bör tilläggas att stadgandet i den finska lagen (17 §) har fått följande lydelse efter vissa språkliga justeringar:

> Myndighet skall se till att ärendena utreds.
>
> Part skall vid behov framlägga utredning om grunderna för sitt yrkande. Det ankommer på myndigheten att inhämta andra utredningar.
>
> I ärenden som skall handläggas gemensamt samt i ärende med flera parter skall myndigheten se till att saken utreds så att parternas likställighet inte kränks.

12.2 Utredningsansvar - överväganden

Att en utbyggd förvaltningslag måste innehålla en bestämmelse i ett så viktigt ämne som myndigheternas utredningsansvar är självklart. I fråga om avfattningen har det remissbehandlade förslaget varit utgångspunkten, och det i sin tur anslöt nära till förvaltningsprocesslagen.

Lagförslagets 16 § slår sålunda fast att myndigheten skall se till att varje ärende blir utrett så som dess beskaffenhet kräver. Det tilläggs att myndigheten vid behov anvisar hur ärendet bör kompletteras och att överflödig utredning får avvisas. För tydlighets skull har FRU skjutit in

en punkt om att myndigheten också kan skaffa in utredning själv.

Vid remissbehandlingen av det första betänkandet vann förslaget i denna del ett positivt mottagande. De kritiska synpunkter som fördes fram hängde till största del samman med att det var fråga om en partiell reform inom ramen för den nuvarande lagen.

Flera remissinstanser har beklagat att bestämmelsen blir så allmänt hållen och inte ger några mera bestämda anvisningar för olika typer av ärenden. FRU har i och för sig förståelse för denna synpunkt. Det är emellertid knappast möjligt att ta upp mera än en allmän bestämmelse efter mönster från förvaltningsprocesslagen, om man inte vill ge detaljregler av en art som är främmande för förvaltningslagen med FRU:s synsätt. De närmare bestämmelser, som anses önskvärda, får i stället ges i särskilda författningar. Det finns redan åtskilliga föreskrifter som innehåller mera bestämda krav, t. ex. på det sociala området och på personalområdet.

12.3 Remisser - bakgrund

Syftet med remissförfarandet är att beslutsmyndigheten skall kunna få in sådana uppgifter som behövs för ärendets avgörande eller få tillgång till sakkunskap som den själv saknar. Bestämmelser finns i 10 § förvaltningslagen. Denna har följande lydelse:

> Innan myndighet inhämtar yttrande genom remiss skall myndigheten noga prova behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om ej särskilda skäl föranleder annat. Om det ej är obehövligt anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas samt huruvida mottagaren bör inhämta yttrande från annan.

Bestämmelsen reglerar inte myndigheternas befogenhet att inhämta remissyttranden. En sådan befogenhet och ibland även en skyldighet att inhämta yttrande anges i åtskilliga författningar på olika ämnesområden. När sådana särskilda bestämmelser inte finns, grundas befogenheten på myndighetens allmänna - om än hittills oreglerade - utredningsansvar. Med skyldigheten att sörja för att ett ärende blir tillfredsställande utrett följer också en befogenhet att inhämta yttranden genom remiss, i varje fall om det är det lämpligaste tillvägagångssättet.

En remiss skall föregås av en noggrann prövning i varje enskilt fall huruvida åtgärden verkligen behövs. En slentrianmässig remittering får inte förekomma. Myndigheten skall bl. a. tänka på att remissförfarandet kan medföra tidsutdräkt i handläggningen och vara betungande för den som skall svara. När ett remissförfarande har valts, skall också det tillvägagångssätt väljas som medför minsta möjliga tidsutdräkt. Till detta syftar de båda senare punkterna i 10 §.

Föreskrifter om utformningen av remissyttranden m. m. finns i förordningen om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser.

12.4 Remisser - överväganden

Ett rätt utnyttjat remissförfarande utgör ett effektivt och värdefullt redskap för myndigheterna, då det gäller att få fram en allsidig och grundlig utredning av ärendena och få tillgång till särskild sakkunskap då så behövs. Det är av betydelse inte minst för rättssäkerheten. Remissförfarandet är ett sätt för myndigheterna att fullgöra det utredningsansvar som enligt FRU:s förslag skall slås fast i förvaltningslagen.

Det råder knappast någon tvekan om att remissförfarande fortfarande på många håll inom förvaltningen används i för stor utsträckning och även något slentrianmässigt. Det är angeläget att myndigheterna överlag bemödar sig om att alltid begagna det arbetssätt som är enklast och minst tidskrävande. Många gånger kan det t. ex. vara lämpligt att ersätta en skriftlig remiss med en enkel förfrågan per telefon, som antecknas i akten.

Då man ser på 10 § i den nuvarande förvaltningslagen från den nu angivna utgångspunkten, måste man enligt FRU:s mening säga sig att den egentligen rätt bra täcker in vad som bör sägas. En viss förenkling och modernisering kan göras, men det väsentligaste är att myndigheterna i praktiken iakttar de föreskrifter som ges.

I FRU:s lagförslag skall reglerna om remisser ses i samband med dem om muntligt förfarande, som ges under en särskild rubrik omedelbart efter. Genom att mera eftertryckligt anvisa möjligheten av enklare, muntliga förfaranden vill FRU bl. a. verka för en ändamålsenlig praxis i fråga om remisser.

Såväl besvärssakkunniga som arbetsgruppen föreslog en allmän reglering av myndigheternas befogenhet att inhämta remissyttranden. Mot denna befogenhet skulle svara en skyldighet att besvara remiss. Förvaltningslagen kom emellertid inte att reglera vare sig befogenhet att inhämta eller skyldighet att besvara remisser. FRU har övervägt om man borde nu komplettera förvaltningslagen i dessa hänseenden. FRU har kommit fram till att en sådan utbyggnad inte bör ske. Den föreslagna 8 § om myndigheternas skyldighet att bistå varandra inbördes synes vara tillräcklig.

I enlighet med det anförda föreslår FRU att 17 § fortfarande skall slå fast att en myndighet skall noga pröva behovet av en remiss innan den besluter en sådan åtärd. Om yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder annat. Slutligen sägs att av remissen skall framgå i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas. Avfattningen av den sista punkten innefattar en viss skärpning. Den innebär dock inte att ett uttryckligt besked alltid skall ges om vad svaret bör avse; ofta framgår detta utan vidare av handlingarna.

13 Muntlig handläggning och dokumentation (18 och 19 §§)

Om man verkligen vill åstadkomma praktiska resultat i fråga om bättre kontakter mellan myndigheterna och allmänheten genom åtgärder inom ramen för vad förvaltningslagen kan tänkas innehålla, är enligt FRU:s åsikt tre ämnen omöjliga att gå förbi: vägledning och bistånd, myndigheternas språk samt muntlig handläggning. I samtliga fall rör det sig om ämnen där regler i förvaltningslagen lätt kan kritiseras som oprecisa etc. och i vart fall måste kombineras med andra åtgärder på det rent praktiska planet. De nya direktiven och det även i dessa delar övervägande positiva remissutfallet på det förra betänkandet ger emellertid FRU ett klart stöd för uppfattningen, att man inte bör avstå från det medel att påverka utvecklingen som bestämmelser i förvaltningslagen utgör. Vägledning och bistånd har behandlats i 6 och 7 §§, myndigheternas språk i 4 §; muntlig handläggning tas nu upp under 18 och 19 §§.

13.1 Bakgrund

Förvaltningslagen bygger på att förfarandet i huvudsak är skriftligt. Bland de särskilda bestämmelserna för myndighetsutövning har dock i 16 § tagits in vissa föreskrifter om muntlighet. Det sägs att om en part vill lämna uppgift i ärendet muntligen, skall möjlighet beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Sådan uppgift antecknas genom myndighetens försorg i den utsträckning det behövs.

Föreskrifter om muntlig handläggning finns i olika författningar, t. ex. i 14 kap. 1 § lagen om offentlig anställning.

I sitt *första betänkande* lade FRU fram ett begränsat förslag i fråga om muntlig handläggning, med det väsentliga syftet att konkretisera en av huvudtankarna i översynsarbetet. FRU föreslog att ett nytt första stycke skulle läggas till i 16 § av följande lydelse: "Handläggningen skall vara muntlig, om det kan antas vara till fördel för utredningen." Regeln om myndigheternas dokumentationsskyldighet föreslogs jämkad i enlighet härmed.

I motiven uttalade FRU bl. a. att det är ställt utom allt tvivel att mycket av den kritik, som riktas mot det nuvarande förvaltningsförfarandet, har sin grund i en alltför omfattande skriftlighet, med inslag av slentrian-

mässighet. Av särskild betydelse i detta sammanhang är, framhöll FRU, att uppmärksamma vad levnadsnivåundersökningarna har visat om människors bristande förmåga att kommunicera med myndigheter. Att mera skjuta i förgrunden möjligheten av muntliga kontakter innebär att beakta detta och över huvud taget önskemålen om förbättrad service mot allmänheten, anförde FRU.

Flertalet *remissinstanser* ställer sig bakom de tankegångar som FRU ger uttryck för i betänkandet. Några instanser avstyrker dock förslaget, och i några yttranden föreslås vissa justeringar av bestämmelsens avfattning. En genomgående uppfattning hos remissinstanserna torde vara, att någon mera påtaglig förändring i förhållande till vad som gäller i dag inte bör eftersträvas. Av yttrandena kan också utläsas, att vad som anses vara en riktig avvägning mellan muntlighet och skriftlighet varierar mellan olika förvaltningsområden. Bland de synpunkter som har framförts kan följande nämnas.

Hovrätten över Skåne och Blekinge och länsrätten i Östergötlands län menar att den föreslagna bestämmelsen är så allmänt hållen, att den ger föga vägledning åt myndigheterna.

Olika åsikter förs fram om konsekvenserna av ökade muntliga inslag. En del remissinstanser menar att ökad muntlighet leder till merarbete, andra anser att förfarandet kan effektiviseras på denna väg, bortsett då från regelrätta muntliga förhandlingar. I något fall förordas, bl. a. av domstolsverket, att den föreslagna bestämmelsen om muntlighet skall följa efter ett uttryckligt fastslående av skriftlighet som huvudprincip.

Några remissinstanser, bl. a. JK, understryker att en bestämmelse inte får tolkas så, att det föreligger någon allmän rätt för enskild att få till stånd muntlig förhandling. Socialstyrelsen och rektorsämbetet vid Uppsala universitet menar likaså, att det bör vara fråga om muntlighet enligt myndighetens eget bestämmande. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet framhåller tvärtom värdet för part att kunna få till stånd ett muntligt förfarande och menar att 9 § förvaltningsprocesslagen bör tjäna som förebild för bestämmelsen.

Andra remissinstanser, bl. a. länsstyrelsen i Jämtlands län och Stockholms kommunstyrelse, menar att regeln bör utformas så att muntlighet i förfarandet bör övervägas. Bestämmelsen bör enligt kammarrätten i Stockholm närmast innehålla en erinran om att muntliga inslag kan ingå i handläggningen. En precisering av vilka omständigheter som skall beaktas när man överväger vad som är till fördel för utredningen efterlyses i ett par yttranden.

Länsrätten i Östergötlands län påpekar att bestämmelsen bör utformas så att även anhängiggörandet omfattas av muntlighetsregeln.

Bl. a. riksrevisionsverket menar att kostnadskonsekvsenserna av förslaget bör belysas bättre.

Om frågans tidigare behandling, nordisk rätt m. m. hänvisar FRU till det förra betänkandet.

13.2 Överväganden

För övervägandena i dessa frågor gäller två utgångspunkter som det är viktigt att ange och hålla fast vid.

Den ena är att det i detta sammanhang inte kan komma i fråga att ändra huvudprincip för förvaltningsförfarandet men väl att mera tona fram och trycka på möjligheten av muntlighet. Huvudprincipen är i dag skriftlighet; däri åsyftar FRU ingen grundläggande förändring. Redan nu är det dock fullt möjligt att ha muntliga inslag i handläggningen och att i stort sett helt handlägga enklare ärenden muntligt. Det förekommer naturligtvis också i praktiken. Som FRU påpekade i sitt förra betänkande står det emellertid utom allt tvivel, att ett större mått av muntlighet med fördel kan åstadkommas på många håll, genom att myndigheterna ändrar sin praxis inom ramen för gällande bestämmelser.

Den andra utgångspunkten är att ett ökat inslag av muntlighet är en fråga av central betydelse, då det gäller att inom förvaltningsförfarandets ram verka för bättre kontakter mellan myndigheterna och allmänheten. Särskilt vill FRU upprepa och understryka vad som framhölls i det förra betänkandet om människors svårigheter att meddela sig skriftligt med myndigheter. Enligt flera levnadsnivåundersökningar förhåller det sig så, att 40 % av medborgarna (i åldern 16-74 år) anser sig inte kunna på egen hand överklaga ett myndighetsbeslut. Slutsatsen blir att man måste sträva efter dels att skjuta tyngdpunkten i förfarandet ned från besvärsinstanserna mot första instans, dels förenkla förfarandet i första instans genom ökade inslag av muntlighet. I själva verket är detta en förutsättning för att de nya bestämmelserna om vägledning och bistånd skall kunna fungera. FRU erinrar om direktivens uttalanden att myndigheterna bör i långt större utsträckning än dag vinnlägga sig om sina kontakter med allmänheten och att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet bör ligga i första instans.

Mot bakgrunden av det förra betänkandet och de nya direktiven torde FRU inte behöva argumentera ytterligare i själva principfrågan. De båda utgångspunkter som har angetts här är emellertid viktiga för resonemanget.

FRU:s förra förslag kan sägas ha huvudsakligen utgjort en kodifiering av rådande rättsläge med en markering av en viljeinriktning mot ökad muntlighet. Förslaget har fått ett väsentligen positivt mottagande men har också mött motstånd av en del remissinstanser.

Även nu är det enligt FRU:s uppfattning tillräckligt med i huvudsak en *kodifiering* av gällande rätt samt en *markering av en viljeinriktning.* FRU har strävat efter att tillgodose en del remissynpunkter genom att förbättra lagtexten i det förra förslaget. Även på denna punkt kommer en klar fördel att vinnas genom att förslaget nu presenteras som ett led i en ny lag och inte som en påbyggnad på den nuvarande lagen.

Det är onödigt att närmare utveckla att muntlighet inte alltid har ett försteg i fråga om tid och kostnader för handläggningen. Det är utan tvivel så att skriftligheten ibland kan vara muntligheten överlägsen i fråga om säkerhet, snabbhet och låga handläggningskostnader. Mot detta måste emellertid vägas vad som sades nyss om de enskildas svårig-

heter att kommunicera skriftligt samt den risk för missförstånd och rättsförluster eller onödigt merarbete som kan orsakas därav.

Problemet är att få till stånd en god balans mellan de båda förfaringssätten. Att åstadkomma en sådan avvägning inom ramen för sådana förhållandevis korta och enkla bestämmelser, som FRU vill se i förvaltningslagen, är knappast möjligt. Vad det främst gäller är att bättre än nu framhålla muntlighet som ett alternativ samt slå fast myndigheternas ansvar att träffa ett riktigt val mellan skriftlighet och muntlighet. Genom att bestämmelsen klargör, att det är myndigheten som bestämmer valet av handläggningsform, åstadkoms en bättre klarhet än i det förra förslaget.

Med denna ändring, som alltså markerar myndighetens befogenheter, blir det mera angeläget än förut att behålla den nuvarande regeln i 16 § förvaltningslagen om rätt för den enskilde att lämna uppgifter muntligen. FRU föreslår att regeln skärps genom att den får gälla såvida inte uppgiften måste anses sakna betydelse. Att hänvisa till arbetets behöriga gång skulle lätt kunna göra den enskildes rätt illusorisk.

Frågan om muntlighet eller skriftlighet i handläggningen har ett nära samband med utredningsansvaret. FRU:s förslag i den delen gör det naturligt att ge myndigheterna ansvaret även för hur utredningen skall gå till. Parten bör inte kunna kräva att hans önskemål i fråga om handläggningen skall tillmötesgås. Men det är givet att man måste ta hänsyn till partens synpunkter och särskilt till hans möjligheter att ta till vara sin rätt i olika handläggningsformer.

Muntligheten enligt FRU:s förslag behöver inte omfatta hela förfarandet utan endast en eller flera bestämda delar av det.

Förvaltningslagen innehåller i dag inte några regler om *hörande av part eller andra utredningsmedel*, såsom vittnen och syn. Ett informellt hörande hos förvaltningsmyndigheterna är likafullt möjligt och förekommer också i olika sammanhang. Men det finns inga allmänna lösningar på frågor om t. ex. tvångsmedel mot den som inte på detta sätt vill medverka i utredningen eller ersättning till den som medverkar.

Det är enligt FRU:s mening inte heller lämpligt att i förvaltningslagen generellt reglera frågan om t. ex. befogenheten att höra part. I princip gäller motsvarande resonemang även i fråga om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att hålla formliga muntliga sammanträden.

I enlighet med det anförda föreslås att 18 § första stycket säger, att myndigheten kan bestämma att handläggningen av ett ärende helt eller delvis skall vara muntlig, om det kan antas vara till fördel för utredningen. Ett andra stycke föreslås ge sökande, klagande och annan part rätt att lämna muntlig uppgift, om denna inte måste antas sakna betydelse för ärendet.

Regler om muntliga inslag i ärendehandläggningen måste ses i nära samband med vad som gäller i fråga om *dokumentation* av muntliga uppgifter. Det måste finnas en överensstämmelse i regleringen av dessa bägge frågor med tanke på bl. a. kommuniceringsreglerna och de faktiska möjligheterna att grunda beslut på vad som har förekommit i ärendet. Även möjligheten för besvärs- eller tillsynsmyndighet att i efterhand bilda sig en uppfattning om handläggning och beslut i ett ärende förut-

sätter en dokumentation.

Någon allmän dokumentationsskyldighet för myndigheterna finns f. n. inte föreskriven i förvaltningslagen. Bestämmelsen i 16 § tar bara sikte på uppgifter som sökande, klagande eller annan part har lämnat muntligen. Däremot kan eventuellt 14 § åberopas indirekt. Enligt denna skall part ha rätt att ta del av det som har tillförts ärendet. Hans möjlighet att göra detta är beroende av om materialet finns dokumenterat eller inte. Även bestämmelserna om kommunicering i 15 § förvaltningslagen har betydelse i detta sammanhang. Dokumentationsskyldigheten måste i första hand omfatta sådana uppgifter som måste kommuniceras. Den sträcker sig emellertid därutöver. Även i de fall då kommunicering är uppenbart obehövlig, t. ex. därför att parten får fullt bifall, kan en dokumentation behövas. Alla omständigheter som kan ha betydelse för utgången av ärendet skall dokumenteras, även om någon skyldighet att kommunicera inte föreligger i det konkreta fallet.

Förvaltningslagen förutsätter alltså en allmän dokumentationsskyldighet, trots att någon uttrycklig regel inte ges i ämnet. Givetvis kan det aldrig bli tal om att allt skall antecknas. Upplysningar, som är av vikt för ärendets utgång, bör emellertid nedtecknas och bevaras bland aktmaterialet (JO 1976/77 s. 271). I och med att förekomsten av muntliga inslag betonas mera, ökar skälen för att föreskriva en allmän dokumentationsskyldighet för myndigheterna.

Mot bakgrunden av det nu anförda föreslår FRU i 19 § bestämmelser av innebörd, att uppgifter som tillförs ett ärende muntligen eller vid syn, skall antecknas av myndigheten och att sådana anteckningar skall tillföras handlingarna i ärendet. Paragrafen har i förslaget getts en egen rubrik, Anteckning av uppgifter.

Det bör tilläggas att FRU har särskilt övervägt, om man bör ange en begränsning av dokumentationsskyldigheten, t. ex. att uppgifter "av betydelse" skall antecknas. FRU har stannat för att avvisa detta, med hänsyn till att varje sådan uttrycklig inskränkning kan missförstås och i sämsta fall leda till mindre dokumentation än för närvarande.

14 Rätt att få del av uppgifter i ärenden (20 och 21 §§)

14.1 Bakgrund

FRU har under en gemensam rubrik fört samman motsvarigheterna till de regler om aktinsyn och kommunicering som nu finns i 14 och 15 §§ förvaltningslagen. De har följande lydelse:

14 § Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap 5 § sekretesslagen.

15 § Ärende får ej avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Myndigheten får dock avgöra ärende utan att så skett,

1. om åtgärderna är uppenbart obehövliga,
2. om ärendet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak och fråga ej är om prövning med anledning av överklagande,
3. om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller
4. om ärendets avgörande ej kan uppskjutas.

Underrättelse enligt första stycket får ske genom delgivning.

I fråga om underrättelseskyldighet enligt första stycket gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen.

De ändringar, som FRU föreslår i dessa bestämmelser, är av så begränsad räckvidd att en särskild bakgrundsteckning inte synes motiverad.

14.2 Överväganden

Bestämmelsen i 14 § förvaltningslagen om parts rätt att ta del av det som tillförs ärendet har fått en motsvarighet i lagförslagets 20 §.

Inte heller reglerna om kommunicering med part i 15 § förvaltningslagen motiverar några mera djupgående förändringar i detta sammanhang. Visserligen förhåller det sig otvivelaktigt så att kommunicering ofta sker i större utsträckning än som är nödvändigt; detta bidrar till långa handläggningstider. Emellertid var en av de viktigaste förtjänsterna i sak med förvaltningslagen vid dess tillkomst, att den slog fast skyldigheten att kommunicera. Denna har grundläggande betydelse för

den enskildes rättsskydd. Mot denna bakgrund har FRU, förutom vissa tekniska justeringar, bara velat förorda två jämkningar i nuvarande 15 §, som blir 21 § i lagförslaget. Till en början föreslår FRU att ett ärende alltid skall kunna avgöras *till den enskildes fördel* utan kommunicering. Vidare vill FRU göra en skillnad mellan att underrätta den enskilde om vad som har tillförts ärendet och att bereda honom tid att yttra sig. *Underrättelse* skall - utom i de fyra särskilt angivna undantagssituationerna - alltid ske innan ett ärende avgörs till den enskildes nackdel. Men ärendet skall inte alltid behöva uppehållas genom att *en tid sätts ut* för yttrande. En sådan skall enligt förslaget anges, "om det inte är obehövligt". FRU vill alltså inte gå ifrån huvudsyftet med kommunicering - att parten skall få en skälig möjlighet till bemötande - utan vill precisera detta. Den föreslagna jämkningen i den nuvarande lagtexten anger en praktisk utväg i sådana fall, där man kan tveka om avvägningen mellan å ena sidan partens intresse av att vara garanterad en möjlighet att yttra sig och å andra sidan t. ex. en annan parts intresse av ett avgörande, utsikterna att ett bemötande skall kunna tillföra ärendet någonting av betydelse eller risken för att delgivningssvårigheter kan leda till ett onödigt långt dröjsmål.

15 Beslutsförfarandet (22 och 23 §§)

FRU:s direktiv tar upp tre frågor som gäller beslutsförfarandet hos förvaltningsmyndigheter: *dels* en utbyggnad av förvaltningslagen med föreskrifter om omröstning i förvaltningsärenden, *dels* särskilda omröstningsregler för statliga myndigheter med lekmannastyrelser, *dels* en precisering av när rättegångsbalkens regler om omröstning i brottmål resp. i tvistemål skall tillämpas hos förvaltningsdomstolarna. Den sistnämnda frågan har, som anmärkts i inledningen, inte behandlats. Den andra frågan, om omröstning inom statliga lekmannastyrelser, har tagits upp i direktiven med anledning av ett riksdagsuttalande (KU 1977/78:34).

15.1 Bakgrund

Det synes lämpligt att här utgå från den fråga som riksdagen har aktualiserat. Lekmannastyrelser har blivit allt vanligare inom den statliga sektorn under tiden efter andra världskriget. Nästan varje ämbetsverk leds numera av en styrelse. Denna består består som regel av myndighetens chef och minst fyra av regeringen utsedda ledamöter. Styrelsen behandlar frågor som är av större vikt eller som eljest har principiell betydelse. Det kan gälla t. ex. författningar, myndighetens organisation och arbetsformer, anslag, andra frågor av större ekonomisk betydelse, tillsättning av vissa tjänster, disciplinärenden och liknande samt andra frågor som myndighetens chef hänskjuter till styrelsen.

En undersökning av lekmannastyrelserna i den statliga centralförvaltningen har nyligen presenterats av förvaltningsutredningen (SOU 1983:39 s. 87 f). Den avser förhållandena 1979 och räknar 82 myndigheter som centrala ämbetsverk. Av dessa hade 67 lekmannastyrelser med sammanlagt 549 styrelseplatser för ledamöter som deltar i alla typer av beslut. Personalrepresentanterna har alltså inte tagits med. Normalt finns två sådana i verkens styrelser. Av de 549 platserna besatte politiker 129 eller ca 24 %, tjänstemän (däribland verkscheferna) 189 eller ca 34 %, representanter för arbetsmarknadens parter 81 eller ca 15 %, övriga organisations- och intresserepresentanter 90 eller ca 16 %, experter 51 eller ca 9 % och övriga 9 eller ca 2 %.

Vid sidan av ämbetsverken finns statliga nämnder, råd, delegationer, institut m. fl. liknande organ. Vissa av av dem har samma typ av uppgif-

ter som ämbetsverken, t. ex. statens brandnämnd; andra har mera speciella ärendehandläggande uppgifter, t. ex. rättshjälpsnämnderna. Ledamöter i dessa organ utses vanligen av regeringen, ibland efter förslag t.ex. av kommun eller organisation.

För ärenden som inte avgörs av styrelsen gäller som huvudregel att myndighetens chef är ensam beslutande. Beslutanderätt kan enligt arbetsordningen eller genom särskilt beslut delegeras till tjänstemän inom myndigheten. Ärendena avgörs normalt efter föredragning. Detta gäller på alla nivåer. Undantag är dock möjliga, t. ex. i fråga om ärenden som har delegerats till någon tjänsteman.

Det finns fortfarande några centrala statsmyndigheter som saknar lekmannastyrelser, t. ex. kammarkollegiet, tullverket och värnpliktsverket. Inom den lokala förvaltningen finns bl. a. de lokala skattemyndigheterna. Beslut fattas i dessa fall normalt av chefen, i den mån inte delegation har skett till någon annan tjänsteman enligt arbetsordningen eller särskilt beslut.

Inom kommunerna har principen alltid varit att beslutsrätten ligger hos förtroendevalda organ, en beslutande församling, en styrelse eller en nämnd. Även här är emellertid delegation av beslutanderätt till tjänstemän av mycket stor praktisk betydelse.

Det stora flertalet ärenden inom förvaltningen avgörs i praktiken av en enda person, som fattar beslutet på myndighetens vägnar. Detta gäller i fråga om alla typer av myndigheter med undantag för en del "rena" beslutsnämnder, t. ex. övervakningsnämnder, och vissa organ inom den kommunala förvaltningen. Beslutsfattaren grundar sin behörighet antingen på en författningsbestämmelse eller på ett delegationsbeslut.

Det finns en rad olika *beslutsmetoder*, alltså möjligheter att komma fram till ett beslut då flera uppfattningar kommer till uttryck inom en krets av beslutande. Hos svenska förvaltningsmyndigheter torde bara två sådana metoder tillämpas, nämligen den kollektiva (parlamentariska) och den kollegiala. Ibland talar man dock om den s. k. enighetstekniken som en särskild beslutsmetod.

Om man ser till den offentliga förvaltningen i dess helhet torde *den kollektiva metoden* vara den vanligaste då flera personer beslutar gemensamt. För riksdagen och för den kommunala förvaltningen är den uttryckligen föreskriven (riksdagsordningen 5 kap. 3 - 6 §§ och kommunallagen 2 kap. 22 §). Beträffande statliga myndigheter är läget mera splittrat.

Beslutsfattande enligt den kollektiva metoden inleds med ett acklamationsförfarande. Ordföranden framställer ett förslag till beslut (proposition) som är så avfattat, att det kan besvaras med ja eller nej. Med ledning av ledamöternas ja- eller nejsvar, och kanske också av den föregående debatten, bedömer ordföranden vilken utgången har blivit och ger det till känna. Om ingen av ledamöterna begär omröstning, befäster ordföranden detta beslut. På begäran av någon ledamot skall omröstning ske. Förekommer fler än två förslag är tillvägagångssättet följande. Det förslag, som enligt ordföranden har segrat vid acklamationsförfarandet, blir huvudförslag. Mot detta ställs ett av de andra. Turordningen mellan motförslagen kan bli föremål för särskilda omröst-

ningar (votering om kontraproposition i huvudvoteringen). Omröstning sker alltså mellan förslagen två och två, tills bara ett återstår; detta blir myndighetens beslut. Voteringen genomförs normalt genom upprop. I vissa fall sker sluten omröstning.

Den kollektiva metoden anges bl. a. i 2 kap. 22 § kommunallagen, som kan förtjäna att citeras:

> Sedan ordföranden har förklarat överläggningen i ett ärende avslutad, framställer han proposition, så avfattad att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter till känna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om ej omröstning begäres.
>
> Om omröstning begäres, skall den verkställas efter upprop och ske öppet utom i ärende som avser val eller tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestämmes genom enkel majoritet, om ej annat är föreskrivet för särskilda fall. Vid lika röstetal för olika meningar sker avgörandet genom lottning, om ärendet avser val eller tillsättning av tjänst, och genom ordförandens utslagsröst i övriga ärenden.

Denna beslutsmetod är i princip allenarådande inom den kommunala förvaltningen. De författningar, som gäller för den specialreglerade verksamheten, hänvisar genomgående till kommunallagen.

Ursprungligen var *den kollegiala metoden* förhärskande inom svensk statsförvaltning. Den har fått sin beteckning därför att den innebär att ett "kollegium" beslutar. De centrala verk, som etablerades från 1600-talet och framåt, leddes regelmässigt av en sådan församling, i vilken myndighetens samtliga högre ämbetsmän ingick. Ämbetsverken var organiserade ungefär som domstolar och tillämpade ett likartat beslutsfattande. Grundtanken bakom beslutsordningen var att en klar gränslinje ansågs gå mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. De senare innebar enligt denna uppfattning en domstolsmässig tillämpning av den administrativa lagstiftningen. Det sista beslutskollegiet i ämbetsverken försvann år 1972 då kammarkollegiet omorganiserades. Liknande beslutande församlingar finns dock fortfarande inom undervisningsväsendet och även hos domstolarna i deras förvaltande verksamhet.

Vid omröstning mellan olika meningar enligt den kollegiala metoden tillkännager ledamöterna sina ståndpunkter i en bestämd turordning. Vanligen röstar den yngste först, om inte någon ledamot har ett särskilt ansvar för ärendet. Vid sammanräkning av rösterna gäller i första hand majoritetsprincipen. Vid lika röstetal gäller oftast den mening som ordföranden biträder. Från denna regel förekommer dock vissa undantag, t. ex. i ärenden som påminner om brottmål; den mildaste ståndpunkten skall gälla i sådana fall. Om det föreligger flera än två meningar är huvudprincipen, att den som får flera röster än någon annan blir utslagsgivande. Någon absolut majoritet krävs alltså inte. Avsteg från denna regel görs emellertid i frågor av kvantitativ art, t. ex. när det är fråga om olika belopp. Då läggs rösterna för närliggande meningar samman i viss ordning tills en enkel röstövervikt har nåtts. Vid lika röstetal tillämpas samma principer som då bara två meningar föreligger.

Den s. k. *enighetstekniken* innebär att beslutsfattarna försöker att genom diskussioner, argumentering och kompromisser nå fram till ett

enigt beslut. Beslutsfattandet kan ha likheter med avtalsförhandlingar. Ibland förekommer i stället att ordföranden efter diskussionens slut deklarerar vad som är beslutat, med möjlighet för varje ledamot att anmäla reservation. Denna teknik används ofta i politiska sammanhang, t. ex. i regeringen.

Det ligger i sakens natur att ett beslutsfattande av flera personer alltid inleds med försök att nå enighet. Om detta inte lyckas får man tillgripa den kollegiala eller den kollektiva beslutsformen. Vad som har gjort att man har börjat tala om enighetstekniken som en särskild beslutsmetod torde vara det allt starkare inslaget av lekmannastyrelser och liknande. De ser gärna - och med rätta - som sin uppgift att så långt som möjligt försöka nå enighet och undgå uppdelning efter vad som som lätt blir parti- eller intressegränser. Strävandena att undgå formella omröstningar har i praktiken gått så långt, att man ibland inom den statliga förvaltningen inte vet säkert vad som gäller om saken någon gång skulle ställas på sin spets.

Till skillnad mot den kommunala förvaltningen saknar den *statliga* generella regler om beslutsformerna. För domstolarna gäller i den dömande verksamheten den kollegiala beslutsmetoden (se bl. a. 16 och 29 kap. rättegångsbalken, 13 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Instruktioner för statliga myndigheter som berör beslutsordningen föreskriver som regel, att som beslut skall gälla den mening varom de flesta ledamöterna förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder (t. ex. länsstyrelseinstruktionen och instruktionerna för arbetsmarknadsverket och för postverket; för disciplinärenden gäller dock andra omröstningsregler). Denna formulering kan spåras tillbaka till den tid då den kollegiala beslutsmetoden var allenarådande. Den anses därför i princip ge uttryck för att denna metod skall äga tillämpning hos vederbörande myndighet. Ordalydelsen utesluter emellertid inte den kollektiva metoden. I allt större utsträckning har också den metoden kommit att tillämpas hos statliga styrelser och nämnder som en följd av de nämnda förändringarna i fråga om sammansättning och arbetsuppgifter.

Enbart innehållet i de föreskrifter som finns ger således inte någon säker vägledning om vilken beslutsmetod som gäller. Vid högskolan i Växjö utfördes under våren 1979 en enkätundersökning hos ca 100 statliga nämnder och styrelser (se FT 1979 s. 192 ff). Med en försiktig bedömning torde man kunna dra följande slutsatser. I stor omfattning söker myndigheterna åstadkomma eniga beslut. Nära hälften av myndigheterna tycks mer eller mindre undvika att gå till formell omröstning. Ett flertal myndigheter anger uttryckligen att de tillämpar enhällighetstekniken. Det kan inte uteslutas att man på sina håll mer eller mindre tvingar fram enighet. Ibland kan f. ö. enighet vara en förutsättning för beslutskompetens; i annat fall hänskjuts ärendet till ett annat beslutsorgan. Den viktigaste slutsatsen av undersökningen är emellertid, att den kollektiva och den kollegiala beslutsmetoden är ungefär lika vanliga. Valet mellan dem förefaller inte ha något samband med verksamhetens art. Båda beslutsmetoderna används t. ex. hos länsstyrelserna.

Särskilda frågor gäller den ställning som intas av *föredragande och*

andra berörda tjänstemän som inte har del i den formella beslutsrätten. Det rör bl. a. närvaro- och reservationsrätt.

Även här får det konstateras att det är fråga om problem på den statliga sidan. För kommuner och landstingskommuner finns sedan 1977, då den gällande kommunallagen antogs, inga bestämmelser om rätt för tjänstemän att närvara vid beslut, än mindre att anföra skiljaktig mening. Däremot föreskriver kommunallagen i 3 kap. 15 § att "fullmäktige får besluta, att ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd eller beredning får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden, även om han ej är ledamot eller suppleant i styrelsen eller nämnden, och deltaga i överläggningarna men ej i besluten samt får sin mening antecknad i protokollet". Bestämmelsen har kommit till med tanke på de heltidsengagerade förtroendemännen.

I den statliga förvaltningen förekommer däremot ofta att olika tjänstemän skall "närvara" eller på något sätt "deltaga" vid beslut utan att vara beslutsfattare. Det förekommer t. o. m. att uttrycket "delta i ärendets avgörande" används när det gäller medverkan av andra än beslutsfattaren. I en bilaga till normalarbetsordningen för länsstyrelserna anges således "vilka tjänstemän som utöver beslutanden och föredraganden normalt deltar i ärendets slutliga handläggning". Beträffande ordet "delta" lämnas i en fotnot följande förklaring:

> Att delta i ärendets avgörande eller slutliga handläggning innebär - för den som inte är beslutande eller föredragande - att han är skyldig att vara närvarande vid ärendets föredragning eller ta del av handlingarna, att ge sin mening till känna om hur ärendet bör avgöras och att i förekommande fall anmäla skiljaktig mening.

Man anses alltså kunna "delta i ärendets avgörande" utan att vara beslutsfattare. Att inte ordet "närvara" används torde bero på att det skulle antyda ett krav på fysisk närvaro. Något sådant gäller inte. Ärendena kan avgöras t. ex. efter cirkulation av förslag till beslut. Det kan anmärkas att inte heller cirkulationsförfarande förekommer på den kommunala sidan.

I instruktioner för statliga myndigheter anges som regel att vissa tjänstemän, vanligtvis avdelningschef eller byråchef, får "närvara" vid avgörandet av ärenden inom deras arbetsområden som föredras av någon annan. Närvaron berörs också i regler om skiljaktig mening till beslut. Före 1980 hade sådana regler vanligen följande lydelse:

> Om någon som har *närvarit* vid den slutliga handläggningen av ett ärende eller föredraganden har skiljaktig mening skall denna antecknas.

Nu gällande förebild till instruktion för myndighet med lekmannastyrelse (statsrådsberedningens PM 1982:1) innehåller i stället följande normalbestämmelse (16 §):

> Om någon som har *deltagit* i den slutliga handläggningen av ett ärende eller föredraganden i samband med beslutet anmäler skiljaktig mening, skall denna antecknas. Detsamma gäller skiljaktig mening som anmäls av den som har *närvarit* enligt 14 § tredje stycket eller av den som generaldirektören har anmodat att närvara vid föredragningen.

Det sägs också (14 § tredje stycket) att avdelningschef och byråchef *får närvara* när ärende som hör till hans avdelning resp. byrå föredras av någon annan. Med deltagande avses enbart de som också är beslutande i ärendet. Föredragande och andra "deltar" således inte utan är enbart "närvarande".

På det statliga området synes det råda i viss mån delade meningar om vilka rättsliga följder som är förenade med att en tjänsteman föredrar eller eljest är närvarande vid den slutliga handläggningen av ett ärende. Det har å ena sidan hävdats att det straffrättsliga ansvaret omfattar även dem och inte bara beslutsfattarna. Å andra sidan har också hävdats att endast de som formellt beslutar har ett sådant ansvar för beslutet (se SvJT 1976 s. 66, 382 och 385). Lagstiftaren synes ha menat att den senare uppfattningen gäller (prop. 1975:78 s. 45). Den nämnda förebilden till myndighetsinstruktion utgår från detta. Den ståndpunkten förordas också av länsdemokratikommittén (SOU 1982:24 s. 243) för länsstyrelsernas och de övriga länsmyndigheternas del. FRU har i remissyttrande över betänkandet förklarat sig stödja kommitténs ståndpunkt.

Om hithörande frågors behandling i förarbetena till förvaltningslagen kan följande nämnas.

I sitt lagförslag föreslog *besvärssakkunniga* att den kollegiala omröstningsmetoden skulle lagfästas (2 kap. 6 - 12 §§). De anförde att rättegångsbalkens regler ganska undantagslöst brukade tillämpas hos kollegialt sammansatta organ. Betänkandet är präglat av en något äldre tids förhållanden. Det anförs, att statsförvaltningen omfattar åtskilliga myndigheter med kollegial sammansättning, även om organisationen vanligen innebär att beslut fattas av en enda person inom en hierarkiskt uppbyggd organisation, med eller utan föredragning av annan person. Det sägs vara fråga inte bara om kollegialt beslutande tjänstemän utan även - och framför allt - om organ med representanter för särskilda intressen eller för medborgarna i allmänhet (s. 159).

Arbetsgruppen menade att omröstningsreglerna var ett exempel på bestämmelser som saknar större intresse utanför domstolskretsen (s. 50). Sådana regler kunde undvaras i en lag som inte skulle tillämpas av förvaltningsdomstolar. I vissa remissyttranden efterlystes dock bl. a. bestämmelser om omröstning när skiljaktiga meningar yppats vid överläggning till beslut. I *propositionen* anslöt sig departementschefen till arbetsgruppens ståndpunkt.

Om förhållandena i de nordiska länderna kan följande nämnas.

I *Norge* avgörs flertalet förvaltningsärenden av en ensam beslutande tjänsteman, ofta efter förslag av en underordnad. Liksom i den svenska förvaltningen finns emellertid ett stort antal beslutsfattande organ som består av flera personer. Detta är fallet såväl inom statlig som kommunal och fylkeskommunal verksamhet (NOU 1974:43 s. 8).

Beslut i "kollegiala organer" träffas efter votering, där utgången i allmänhet blir den som flertalet av de närvarande röstat på. Då det finns fler än två alternativ, blir inget av dem godtaget med mindre det har fått fler röster än de andra tillsammans. Ordföranden kan dock vid lika röstetal avgöra frågan. Om inte absolut flertal uppnås vid första omröstningen, måste en ny omröstning ske. För de kommunala styrelsernas del

gäller då, att den mening som får de flesta rösterna blir avgörande (enkelt flertal). Innan omröstning sker, kan beslut fattas om att bara de förslag skall avses som fick de flesta rösterna första gången (16 § tredje stycket lov den 12 november 1954 om styret i herreds- och bykommunene).

Denna beslutsmetod tillämpas av allt att döma även i andra organ, såväl statliga som kommunala. Även andra lösningar är emellertid möjliga. Det t. ex. förekommer att man lägger ihop röster om belopp som ligger närmast varandra. Vilken voteringsordning som skall följas synes bero på typen av sakfråga som behandlas (jfr NOU 1974:43 s. 46).

I *Danmark* används den rena formen av den kollegiala beslutsmetoden, om inte annat är uttryckligen föreskrivet. Beslut träffas genom "simpelt relativt flertal", dvs. det förslag antas som har fått fler röster än något annat förslag.

I *Finland* används inom kommunal förvaltning den parlamentariska omröstningsmetoden. Det kollegiala omröstningssättet används bl. a. i domstolarna och de centrala ämbetsverken.

15.2 Överväganden

Frågorna om beslutsförfarandet hos myndigheterna har särskilt tagits upp i direktiven för FRU, bl. a. mot bakgrunden av en framställning från riksdagen som gäller omröstningsregler för statliga lekmannastyrelser.

FRU behandlar först beslutsförfarandet i trängre mening. Kärnfrågan är vilken beslutsmetod som skall begagnas i en situation där beslut skall fattas av flera men enighet inte kan nås. Därefter tar FRU upp några mera speciella frågor såsom skyldighet att delta i beslut och rätt att avge reservation.

FRU vill först slå fast att problemen här ligger på den statliga sidan. För kommunerna finns bestämmelser i kommunallagen samt en lång praxis på området. Man vet i stort sett vad som gäller på den kommunala sidan.

Inom statlig förvaltning råder däremot ofta oklarhet om vad som faktiskt gäller i viktiga hänseenden. Man vet i vissa fall inte bestämt vilken *beslutsmetod* som skall tillämpas i sista hand, om de beslutande inte kommer överens eller i enkla former delar upp sig på majoritet och minoritet. Det är belysande att både den kollektiva och den kollegiala beslutsmetoden tillämpas hos länsstyrelserna. Oklarheten om rättsläget är givetvis ett resultat av de genomgripande förändringar som har skett inom den statliga förvaltningen under de senaste årtiondena. Både organisations- och arbetsformer har ändrats, delvis djupgående.

Behovet av en generell grundregel om beslutsmetod behöver inte diskuteras. Det är naturligt att en sådan regel tas in i förvaltningslagen, med möjlighet att göra speciella avvikelser.

Det gäller då att träffa ett val mellan den kollegiala och den kollektiva metoden. Vid detta val är bl. a. följande att beakta.

Den kollegiala beslutsmodellen har i vårt land sin främsta förankring

dels i domstolarna, dels i sådana beslutsorgan inom förvaltningen som är sammansatta av enbart tjänstemän. Sedan lång tid pågår en utveckling i riktning mot ett allt starkare inslag av andra ledamöter än tjänstemän i statliga beslutande organ.

Som konstitutionsutskottet har pekat på (KU 1977/78:34, bil. 2) finns det anledning att beakta de förändringar som har skett under de senaste decennierna i fråga om både sammansättning och, kanske främst, arbetsuppgifter för sådana beslutande organ som inte består av enbart tjänstemän. Det är t. ex. tydligt att de statliga verksstyrelserna alltmer har kommit att inrikta sitt arbete på frågor som gäller verksamhetens inriktning i stort eller som eljest har principiell betydelse. Vanlig ärendehandläggning har fått en alltmer tillbakaskjuten plats i verksstyrelsernas arbete.

I fråga om vilken metod som faktiskt tillämpas i olika beslutande organ går meningarna isär. Konstitutionsutskottet menar (bil. 1, s. 3) att den kollegiala omröstningsmetoden tillämpas i de centrala ämbetsverkens styrelser. Av svaren på den nämnda enkätundersökningen förefaller dock de två metoderna snarast vara lika vanliga.

Antalet ärenden som avgörs genom kollektiva tjänstemannabeslut torde vara förhållandevis litet utanför domstolarnas område, som inte omfattas av FRU:s resonemang. Sådana beslut förekommer dock på en del områden, t. ex. inom utbildningsväsendet. Däremot är det mycket vanligt att flera tjänstemän medverkar på annat sätt än som formellt beslutande, men dessa situationer skjuts tills vidare åt sidan.

De olika beslutsmetoder som används har olika för- och nackdelar. Då det gäller att träffa ett val mellan dem — att ange den ena som huvudregel i förvaltningslagen, medan den andra blir möjlig genom en avvikelse från lagen — anser FRU att man bör lägga avgörande vikt vid tre faktorer. Flertalet "kollektiva" beslut inom förvaltningen torde fattas av organ med representanter för partier, intresseorganisationer och andra folkrörelser, endast en mindre del av flera tjänstemän gemensamt. För sådana representanter som åsyftas här är oftast den kollektiva beslutsmetoden den som ligger närmast till hands. Denna metod tillämpas också genomgående inom kommuner och landstingskommuner.

FRU föreslår av nu angivna skäl att förvaltningslagen i 22 § anger den kollektiva metoden som huvudregel för de fall, då beslut skall fattas av flera och enighet inte kan nås.

FRU har övervägt om förvaltningslagen bör ge regeringen befogenhet att föreskriva avvikelser från huvudregeln, eventuellt i formen att rättegångsbalkens omröstningsregler får göras tillämpliga på vissa ärendetyper hos en statlig myndighet. FRU har stannat för att inte ta upp någon sådan regel i sitt förslag. Den skulle lätt kunna göra förvaltningslagens huvudregel meningslös, genom att den osäkerhet, som nu råder om innebörden av olika föreskrifter i instruktioner och liknande, skulle bli kvar. Dessutom måste man beakta, att hela den kommunala förvaltningen ligger utanför förvaltningslagens reglering på denna punkt. Det är rimligt att lagen åtminstone får gälla för den statliga förvaltningen. Eftersom FRU:s utredningsuppdrag bygger på en skrivelse från riksdagen, är det också naturligt, att förslaget ger riksdagen det avgörande

ordet om vad som skall gälla, genom att utgå från att avvikelser skall ske i lags form.

FRU övergår härefter till övriga frågor rörande beslutsförfarandet. En sådan fråga gäller *ledamots skyldighet att delta i omröstning och beslut.* För närvarande finns inga allmänna bestämmelser i detta ämne utanför domstolarnas område. Med den kollektiva beslutsmetoden anses vanligen följa att ledamöter kan avstå från att rösta. I ett sådant avstående ligger givetvis i politiska sammanhang alltid en politisk viljemarkering. Avståendet kan i praktiken ha samma verkan som ett ja eller ett nej. Det kan vara avgörande för utgången. Det sistnämnda kan också bli resultatet i de sammanhang som förvaltningslagen har till uppgift att ge grundläggande regler för. Däremot kan det inte alltid på samma sätt sägas att ett avstående innebär en viljemarkering. Ibland skulle det snarare kunna framstå som uttryck för en vilja att undgå ansvar.

Det måste enligt FRU:s mening kunna krävas inom förvaltningslagens område, att alla som har ansvar som beslutsfattare tar detta ansvar i de former som lagen förutsätter. Man har särskilt att tänka på reglerna om beslutsmotivering och över huvud taget på lagens syfte att ge de enskilda rättssäkerhet och annat bistånd. I en krets av beslutsfattare måste detta gälla för alla. Ett avstående skulle medföra en oklarhet för den enskilde och även i övrigt framstå som ett avsteg från de principer som bör gälla inom förvaltningen. I den mån undantag befinns vara motiverade, bör de komma till uttryck i särskilda författningsregler.

Det kan visserligen, och säkert med fog, hävdas att beslutsfattarna inom förvaltningen regelmässigt tar sitt ansvar på sådant sätt, att en bestämmelse om skyldighet att delta i beslut inte behövs i förvaltningslagen. Det är emellertid önskvärt att ge uttryck för vad som gäller. Särskilt om man enligt FRU:s förslag lagfäster den kollektiva beslutsmetoden som huvudregel, synes det motiverat att samtidigt införa en bestämmelse om deltagande i beslut. Fråga uppkommer bl. a. om läget då det finns mer än två förslag och flera omröstningar alltså måste ske. Dessutom föreligger ett samband med frågan om reservationsrätten som FRU tar upp i det följande.

FRU föreslår således en bestämmelse i 22 § om att varje ledamot är skyldig att delta i omröstning och beslut. I en situation, där mer än två förslag föreligger vid beslutsfattandet, kan emellertid enligt FRU:s mening huvudregeln inte utan vidare tillämpas. Man kan tänka sig olika lösningar för dessa fall, t. ex. att göra skillnad mellan olika typer av ärenden. FRU har för sin del stannat för att det är riktigast att i förvaltningslagen ge en generell undantagsregel. Om en ledamot har biträtt ett förslag, som har blivit nedröstat, bör han inte vara skyldig att delta i senare omröstning. Särskilt har FRU beaktat möjligheten att i annat fall utgången i ett ärende om myndighetsutövning skulle kunna avgöras av en ledamot som ogillar båda de förslag som det slutliga valet står mellan. Ett sådant resultat skulle kunna te sig stötande, särskilt som man i ett sådant fall inte gärna kan underlåta att dokumentera den tredje, först bortröstade meningen och det stöd den har fått. Det bör tilläggas att, om det blir lika röstetal, ordföranden har utslagsröst utom i val, där avgörandet sker genom lottning.

Det bör anmärkas att FRU:s förslag i denna del medför en ändring för de kommunala organens del. Skyldighet att delta i beslut kommer att gälla inom den specialreglerade verksamheten men inte inom den oreglerade. En sådan skillnad är enligt FRU:s mening inte onaturlig. Det kan ställas särskilda anspråk på dem som har åtagit sig att sitta i en specialreglerad nämnd. De bör inte kunna undandra sig att delta i beslut, som enligt författning måste fattas av nämnden.

Andra frågor gäller *reservation och skiljaktig mening.* De behandlas i lagförslagets 23 §. Där har i första stycket tagits in bestämmelser om att en ledamot som har blivit nedröstad kan reservera sig mot beslutet och att ett beslut, varigenom ett ärende avgörs, skall innehålla en uppgift om sådan skiljaktig mening. Detta innebär bl. a. följande. Endast den ledamot som har röstat för ett annat förslag än det som har blivit beslutat har rätt att reservera sig. Den som har röstat för ett tredje förslag, som har slagits ut i en förvotering, har reservationsrätt under förutsättning att han avstår från att delta i senare omröstningar. Det är för varje ledamot det slutliga ställningstagandet som gäller och skall dokumenteras. Beslutsdokumentet skall å andra sidan innehålla sådana reservationer. Detta får betydelse bl. a. för underrättelse till part enligt 26 § i förslaget. Beträffande andra beslut än slutliga synes det emellertid inte påkallat att ge en sådan föreskrift. Man får där tänka på behovet av skyndsamhet och enkelhet.

Andra meningsyttringar än reservationer kan endast göras vid sidan av beslutet. De saknar rättslig betydelse, och över huvud taget bör gälla att sådana uttalanden inte bör förekomma. Man kan emellertid inte bortse från att det i vissa t. ex. politiskt färgade situationer kan finnas ett legitimt behov av att dokumentera ett inlägg vid sidan av själva beslutet. Det bör i så fall ske separat i protokollet, och en klar skillnad bör göras mellan vad som är motiv för beslutet och vad som ligger vid sidan av detta. En ledamot i en kommunal nämnd kan t. ex. i anslutning till behandlingen av ett ärende få antecknat, att han förordar ökade ekonomiska eller personella resurser eller en viss ändring i gällande lokala föreskrifter etc. Det är emellertid enligt FRU:s mening i hög grad angeläget att hålla fast vid de formella begränsningar i fråga om rätten att anföra skiljaktig mening som anges i 23 § första stycket.

En reservation bör förses med motivering enligt samma principer som gäller för själva beslutet. Motiveringskravet har i FRU:s förslag sin plats i 25 §. Det bör emellertid i detta sammanhang nämnas att FRU inte har funnit anledning att föreslå någon bestämmelse om skyldighet att ange skälen för en skiljaktig mening. Genom att ett ställningstagande i en omröstning förutsätts, för att en ledamot skall ha rätt att reservera sig, kommer det alltid att framgå vilket beslut som borde ha fattats enligt reservantens mening. I egentlig mening "blanka" reservationer, som lämnar öppet vad som egentligen har avsetts, kommer inte att kunna förekomma.

Det bör för tydlighets skull anmärkas att FRU inte förutsätter att formella omröstningar alltid skall behöva genomföras för att reservationsrätt skall föreligga. Givetvis skall det kunna förekomma t. ex. att ordföranden i enkla fall gör en sammanfattning av beslutsläget utan den

omgång som en formell votering innebär. I den mån så sker måste emellertid minoriteten själv bevaka sina intressen, så att inte meningsskiljaktigheter uppstår i efterhand om vad som egentligen har förekommit.

Ett praktiskt problem inom förvaltningen är vilken rätt till meningsyttring som skall tillkomma den som har deltagit vid ett ärendes avgörande utan att vara beslutsfattare. Det gäller främst *föredragande och andra tjänstemän*. Problemet hänför sig väsentligen till den statliga förvaltningen, där förhållandena växlar både enligt de formella bestämmelserna och i praxis. I kommunerna förekommer ingen rätt för andra än de förtroendevalda att anföra meningar till protokollet, bortsett givetvis från fall av delegation till tjänstemän. I stället innehåller kommunallagen ett stadgande i 3 kap. 15 § om viss möjlighet för andra förtroendemän än de beslutsfattande att med stöd av fullmäktiges beslut ta del i överläggningarna och få skiljaktiga meningar antecknade.

Det är enligt FRU:s mening angeläget att skapa klarhet om vad som gäller i det nu berörda avseendet. En enhetlig regel bör läggas fast i förvaltningslagen. Det är otillfredsställande att förhållandena skiftar. Än mindre acceptabelt är det att det ibland förekommer tvistigheter mellan lekmannastyrelser och liknande organ och de till dem knutna tjänstemännen om dessas befogenheter att anföra sina uppfattningar till protokollet. Att den nuvarande oklarheten upplevs som otillfredsställande på olika håll är omvittnat.

Enligt FRU:s mening bör det slås fast i förvaltningslagen, att någon reservationsrätt inte tillkommer föredraganden eller andra som deltar i ett ärendes handläggning men inte i dess avgörande. En föreskrift om detta har tagits in i 23 § andra stycket. Reservationsrätten bör vara strikt begränsad till vad som anges i första stycket. En annan sak är att särskilda föreskrifter eller fast praxis kan innebära t. ex. skyldighet för en föredragande att lägga fram förslag till beslut eller att olika uppfattningar och förslag kan framgå av handlingar som tillförs akten i ärendet. I sistnämnda avseende kommer reglerna om allmänna handlingars offentlighet in i bilden, däribland bestämmelsen i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen om minnesanteckningar och förslag m. m. Detta ligger emellertid vid sidan av det FRU har att överväga.

16 Tillfälliga beslut (24 §)

16.1 Bakgrund

Den nuvarande förvaltningslagen innehåller inte någon bestämmelse om interimistiska beslut. Ofta finns emellertid föreskrifter i lagstiftningen på olika sakområden.

Däremot innehåller såväl förvaltningslagen (13 §) som förvaltningsprocesslagen (28 §) bestämmelser om rätt för besvärsmyndighet att besluta om inhibition, dvs. avbryta verkställigheten av ett överklagat beslut.

Besvärssakkunniga (s. 435) konstaterade att myndigheterna enligt vissa författningar fick meddela interimistiska beslut att gälla till dess slutliga beslut meddelades. I vad mån en myndighet även utan ett uttryckligt stöd i författning ägde meddela sådana beslut ansåg de sakkunniga vara oklart. Närmast var de sakkunniga benägna att anta, att någon sådan rätt i allmänhet inte tillkom myndigheterna. I ärenden om allmän ordning och säkerhet fick dock en sådan befogenhet anses föreligga. Någon regel om interimistiska beslut föreslogs ej av de sakkunniga.

I *propositionen* om förvaltningslagen uttalade departementschefen (s. 575) att frågan, om interimistiska beslut skall få meddelas inte bara i besvärs- utan även i underställnings- och ansökningsmål, bör lösas i de särskilda författningarna för olika områden.

I *litteraturen* hävdas att myndighet ej torde äga meddela ett interimistiskt beslut utan stöd i lag. Det positivrättsliga stödet för att fatta ett sådant beslut anses emellertid även kunna ligga i en generell kompetensbestämmelse, t. ex. i polismyndighets uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, varvid vissa provisoriska ingrepp torde kunna vidtas.

I *praxis* kan hänvisas bl. a. till frågan om myndigheternas rätt att tillfälligt förhindra, att en tjänsteman utövar sin tjänst. Det brukar anses att även myndigheter, som saknar ett direkt stöd i sin instruktion, har rätt att i kritiska situationer försätta en anställd ur tjänstgöring. Det sker då med stöd endast av förmans befälsrätt. Det är således ett oreglerat rättsligt institut, fristående från t. ex. avstängning. Det är tveksamt hur långt en myndighets befogenheter sträcker sig, men det torde dock stå klart att någon form av "nödrätt" föreligger (jfr t. ex. JO 1972 s. 423).

Varken den norska eller den finska lagen eller det danska lagutkastet upptar bestämmelser i ämnet.

16.2 Överväganden

Ett viktigt inslag i förvaltningen är att myndigheterna i olika ärenden förordnar tillfälligt om den sak det gäller redan före det slutliga avgörandet, i avvaktan på detta. Sådana s. k. interimistiska beslut kan vara påkallade av skiftande orsaker. För den enskilde som berörs kan de ha en mycket väsentlig betydelse, ofta lika stor och ibland rentav större än det slutliga avgörandet, som kan bli till den enskildes fördel. Både de interimistiska och de slutliga besluten brukar därför få överklagas. Enligt FRU:s mening bör en förvaltningslag, som syftar till att ge de grundläggande förfaranderegleria för förvaltningen, inte förbigå detta ämne.

Som förut nämnts förordar FRU att lagen använder uttrycket tillfälligt beslut i stället för den juridiska termen interimistiskt beslut. Det underlättar för allmänheten att förstå lagen.

Som huvudprincip får i dag anses gälla, att en myndighet endast med uttryckligt författningsstöd får genom ett tillfälligt beslut i ett ärende förordna om saken i avvaktan på det slutliga avgörandet. Rättsläget kan emellertid inte sägas vara klart på alla förvaltningsområden.

Enligt FRU:s mening bör förvaltningslagen slå fast som en huvudregel, att tillfälliga beslut endast får fattas i de fall där det är särskilt medgivet i lag eller förordning. Även utan sådant stöd bör dock ett tillfälligt beslut kunna fattas om det inte är till nackdel för något enskilt intresse.

Frågan är om förvaltningslagen bör ge underlag för tillfälliga beslut i vidare mån än som nu har sagts. Det kan anses som en uppgift för normgivningen på de speciella förvaltningsområdena att närmare precisera de situationer, i vilka tillfälliga beslut skall kunna fattas till nackdel för enskildas intressen.

Man har emellertid att beakta den osäkerhet som råder om rättsläget på vissa områden. Lagstiftningen ger inte alltid klara besked, och mera allmänt avfattade bestämmelser anses ibland utgöra ett tillräckligt stöd för att fatta tillfälliga beslut. Inte bara författningsregler för särskilda områden utan även t. ex. instruktionerna för olika myndigheter eller ett slags förvaltningsrättslig "nödrätt" anses i en del fall ge ett sådant stöd.

Att begränsa regleringen i förvaltningslagen till de fall, som har angetts i det föregående, skulle ge uttryck för en önskan att åstadkomma en viss åtstramning på områden där rättsläget är oklart. Det är emellertid enligt FRU:s bedömning tveksamt, om någon sådan effekt skulle kunna påräknas. Om det enligt vederbörande myndighets uppfattning föreligger starka skäl för ett tillfälligt beslut, lär även författningsregler av mera allmän karaktär komma att anses uppfylla förvaltningslagens krav. Om myndigheten har gjort en korrekt bedömning från materiell synpunkt, kan det sägas, att både förvaltningslagen och den speciella normgivningen brister genom att inte ge ett klart stöd för beslutet.

Dessa överväganden har lett FRU till att föreslå ytterligare en bestämmelse, enligt vilken ett tillfälligt beslut får fattas om det föreligger "synnerliga skäl". Denna avfattning innebär enligt vanlig lagtolkning ett krav på en stark restriktivitet. Vad som kan komma i fråga är t. ex. situationer

då hänsynen till människors säkerhet eller hälsa motiverar ett omedelbart beslut eller då något förstörs om det inte genast tas om hand. Genom bestämmelsen inskärps att förutsättning för ett tillfälligt beslut till nackdel för någon enskild är antingen ett uttryckligt författningsstöd eller att verkligt starka skäl föreligger. Det skall inte längre vara vare sig tillåtet eller behövligt att åberopa instruktioner eller mera allmänt hållna författningsregler. Än mindre skall en myndighet behöva överväga något slags oreglerad "nödrätt".

I ett andra stycke i 24 § har FRU täckt in situationen, att ett tillfälligt förordnande behövs i ett slutligt beslut, i avvaktan på att det vinner laga kraft. Orden "under samma förutsättningar" i första stycket markerar, att det inte är fråga om någon allmän befogenhet att förordna om ett omedelbart genomförande av ett fattat beslut. FRU hänvisar till 27 § i förslaget, som reglerar när ett beslut blir gällande.

17 Motivering av beslut (25 §)

17.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller i 17 § följande bestämmelser:

Beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis,

1. om beslutet icke går part emot eller det eljest är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak,
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, enskilds behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande eller
4. om ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Eftersom FRU endast föreslår smärre tekniska justeringar i dessa bestämmelser, är en närmare bakgrundsredovisning inte motiverad. FRU hänvisar till besvärssakkunniga (11 kap. 5 §, s. 436 ff), arbetsgruppen inom justitiedepartementet (16 §, s. 173) samt 1971 års proposition (17 §, del 2 s. 476 ff).

Det bör nämnas att vissa författningar ger särskilda föreskrifter om motiveringsskyldighet, ibland även beträffande beslut under handläggningen. Ett exempel på detta ger 14 kap. 10 § lagen om offentlig anställning.

17.2 Överväganden

Bestämmelserna om motivering av beslut utgjorde den viktigaste nyheten i sak vid förvaltningslagens tillkomst. Den praxis, som tillämpas av myndigheterna i dag, är högst varierande. Från de synpunkter, som ligger till grund för FRU:s förslag, är naturligtvis skyldigheten att motivera beslut av mycket stor betydelse. För förhållandet mellan myndigheterna och de enskilda är det av uppenbar vikt, att skälen för ett beslut som går den enskilde emot är klart och begripligt avfattade. Det råder inte heller någon tvekan om att åtskilliga besvärsmål beror på eller kompliceras av att klagandena inte har förstått de överklagade beslutens innebörd och förutsättningar. Bättre avfattade beslut skulle otvivelaktigt

bidra till att minska arbetsbördan med överklaganden. Det är därför inte riktigt att, som ibland sker, se motiveringsskyldigheten som en resurskrävande faktor. En god praxis är av värde inte bara för de enskilda utan också för myndigheterna själva.

Mot denna bakgrund har FRU övervägt om man bör skärpa eller åtminstone ytterligare utveckla de nuvarande bestämmelserna om beslutsmotivering. FRU har emellertid kommit fram till att de förbättringar på området, som man kan ha anledning att önska sig och som är möjliga utan att större resurskrav aktualiseras, inte hänger samman med reglerna i 17 § förvaltningslagen. Andra och mera praktiska åtgärder kommer in i bilden, t. ex. i fråga om myndigheternas språk. Av dessa skäl har FRU tagit in de nuvarande reglerna i huvudsak oförändrade i sitt lagförslag. FRU föreslår endast en teknisk justering i den tredje undantagspunkten i anslutning till den nya lydelse, som 2 kap. tryckfrihetsförordningen har fått efter förvaltningslagens tillkomst. Bestämmelserna kommer emellertid att få en vidgad betydelse genom att deras tillämpning enligt FRU:s förslag inte begränsas till myndighetsutövning. De föreslås i stället gälla i varje ärende "som rör en enskild part".

Beträffande motivering av skiljaktiga meningar hänvisar FRU till vad som har anförts i anslutning till 23 §. Det bör endast tilläggas att det väsentliga givetvis alltid är att själva beslutet är klart och väl motiverat. Man skall inte behöva studera utförliga reservationer för att förstå beslutets innebörd. Häri ligger ett särskilt skäl för att inte föreslå en särskild bestämmelse om motivering av reservationer.

Förvaltningslagen föreskriver skyldighet att motivera endast i fråga om slutliga beslut. FRU föreslår ingen ändring på denna punkt. Det bör dock framhållas, att det ibland finns anledning att utveckla skälen även för andra beslut, t. ex. tillfälliga beslut enligt 24 §. Vissa författningar innehåller också föreskrifter om skyldighet att motivera beslut under handläggningen. Som exempel har i det föregående pekats på lagen om offentlig anställning.

18 Underrättelse om beslut (26 §)

18.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller i 18 § följande bestämmelser:

Sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärende, om det ej är uppenbart obehövligt. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär att skriftligen få del av detta.

Förarbetena innehåller väsentligen följande i delar som är av betydelse med hänsyn till FRU:s förslag.

Besvärssakkunniga tog i lagförslagets 11 kap. in bl. a. dessa bestämmelser:

6 § Där det icke finnes uppenbart obehövligt skall i beslut ingå besked huruvida besvär må anföras över detsamma (*klagobesked*).

Besked att beslut må överklagas *besvärshänvisning* skall innehålla uppgift om besvärsmyndighet, om den myndighet till vilken besvärsinlaga skall ingivas och dennas adress samt om besvärstid, så ock om vad klagande eljest har att enligt särskilda föreskrifter iakttaga.

Ingår icke klagobesked i beslut, som meddelats av annan än Konungen, skall sådant besked på begäran lämnas.

7 § Hos myndigheten skall vara att tillgå handling, som återgiver fattat beslut samt utvisar vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande ävensom dagen för beslutet.

8 § Beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövligt, så ock annan, som saken rörer, i den mån det finnes erforderligt. Tillkännagivande skall ske genom delgivning på sätt stadgas i 5 kap. av expedition, som fullständigt återgiver beslutet. Beslut under förfarandet må dock vid sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning muntligen tillkännagivas där närvarande.

Delgivning skall äga rum så snart ske kan. När besvärstid skall räknas från beslutets dag så ock då beslutets natur det påkallar, skall åtgärd för delgivning vidtagas ofördröjligen.

11 § I ärende, som handlagts helt muntligt, skall slutligt beslut på begäran avfattas skriftligen.

Beträffande motiveringen hänvisas till betänkandet (s. 450 ff).

Arbetsgruppen tog som 17 § i sitt lagförslag in följande bestämmelser:

17 § Är det ej obehövligt, skall beslut bringas till parts kännedom genom delgivning av en expedition, som fullständigt återger beslutet jämte skiljaktig mening, om sådan antecknats. Expeditionen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och han får klaga över det genom besvär.

Vad som föreskrives i första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär en expedition.

I motiven (s. 210 ff) uttalade arbetsgruppen till en början att huvudregeln för förvaltningsärenden utan tvekan borde vara, att beslut skall delges part. Det var emellertid också helt klart att regeln inte kunde göras undantagslös, eftersom skriftlig delgivning inte tjänar något förnuftigt ändamål beträffande vissa beslut, t. ex. svar på muntliga framställningar. Den vedertagna formen för lämnande av skriftligt besked om ett beslut är, anförde arbetsgruppen vidare, expediering som innebär att beslutet bringas till partens kännedom genom att tas in i en skriftlig handling, som överbringas till parten genom delgivning. I partsärenden kan det i allmänhet inte tänkas fall där det är onödigt att återge beslutet fullständigt. Arbetsgruppen angav därför att expeditionen alltid skulle återge hela beslutet och även, med hänsyn till vissa remissyttranden, innehålla eventuella skiljaktiga meningar. I frågorna om besluts dokumentation och muntlig delgivning uttalade arbetsgruppen bl. a. följande:

> Genom en regel om beslutsdelgivning, som ålägger myndigheten att upprätta en beslutsexpedition, tillgodoses i huvudsak syftet med den regel om beslutsdokumentation som besvärssakkunniga föreslog och som har sin motsvarighet i 11 § allmänna verksstadgan. Under sådana förhållanden kan besvärssakkunnigas regel undvaras. - -
>
> På grund av att några bestämmelser inte tas upp om muntlig förhandling o. d., har heller intet föreskrivits om beslutsdelgivning genom muntligt avkunnande. Har sådant ägt rum i ett ärende och bedöms efterföljande skriftlig delgivning obehövlig på grund därav, kan den skriftliga delgivningen underlåtas med stöd av huvudregeln. Anses det på visst sakområde allmänt sett praktiskt och lämpligt med ett renodlat muntligt delgivningsförfarande kommer det att fordras inte bara en specialregel härom utan också en specialbestämmelse om besvärstidens beräkning (jfr s. 249).

Propositionen avvek på vissa punkter från arbetsgruppens förslag. Till en början undantogs beslut under förfarandet; som en följd härav skärptes kravet för undantag från huvudregeln om underrättelse angående beslut från "ej obehövligt" till "uppenbart obehövligt". Vidare frångicks förslaget om delgivning av expedition med följande motivering (del 2 s. 501):

> Det bör sålunda slås fast att underrättelse om slutligt beslut får underlåtas bara om det är uppenbart obehövligt. Den berörda skyldigheten bör gå ut på att part skall få del av innehållet i beslutet. Det torde inte vara lämpligt att uttrycka detta så, att det alltid krävs en formlig expedition rörande beslutet för att myndigheten skall ha fullgjort vad på den ankommer. Jag vill i sammanhanget erinra om att huvudregeln om besvärstidens beräkning i 12 § andra stycket i det nu framlagda lagförslaget inte såsom arbetsgruppen förordat innehåller något krav på att besvärstiden skall räknas från det klaganden fick del av en fullständig expedition rörande beslutet. Utgångspunkten för besvärstidens beräkning är i stället liksom f. n. den dag då klaganden fick del av beslutet. Denna tidpunkt får i det enskilda

fallet fastställas med ledning av bl. a. vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att bringa beslutet till klagandens kännedom. Detta kan exempelvis ha skett muntligen vid sammanträde då denne var närvarande (jfr 20 § delgivningslagen). Med hänsyn till vad nu anförts finner jag det inte böra uttryckligen anges i lagen på vad sätt underrättelsen skall ske. Det får i princip ankomma på myndigheterna att avgöra vad som i olika fall kan vara lämpligast härvidlag.

Propositionen föreslog också en uppmjukning av kravet på besvärshänvisning; sådan skulle bara lämnas om det var "uppenbart" att beslutet gått part emot. Förslaget innebar också att någon skyldighet att lämna ett skriftligt beslut till part inte kom att föreskrivas. I motiven anfördes (s. 501 f):

Till huvudregeln bör i huvudsaklig överensstämmelse med vad arbetsgruppen föreslagit fogas en regel om myndighets skyldighet att lämna besvärshänvisning. Är det uppenbart att beslutet går part emot, bör han sålunda även underrättas om vad han har att iaktta vid klagan över beslutet (18 § första stycket andra punkten). Av regelns formulering framgår att den inte äger tillämpning i fråga om beslut under förfarandet. I likhet med arbetsgruppen anser jag vidare att utöver besvärshänvisning också bör lämnas upplysning om skiljaktig mening, som antecknats i protokoll eller annan handling. Upplysningen kan lämnas såväl skriftligen som muntligen. Underrättas part skriftligen om beslut, mot vilken talan får föras genom besvär, synes dock i allmänhet vara mest praktiskt att upplysning om skiljaktig mening också lämnas skriftligen, t. ex. genom ett protokollsutdrag.

18.2 Överväganden

Bestämmelserna i nuvarande 18 § förvaltningslagen har förts över till 26 § i FRU:s lagförslag med några mindre ändringar i sak. En av dessa gäller underrättelse om hur överklagande skall ske. Sådan underrättelse skall enligt den nuvarande regeln endast ges när det är *uppenbart* att beslutet har gått en part emot. Någon sådan inskränkning har inte bibehållits i FRU:s förslag. Underrättelse skall alltså lämnas parten i alla fall där överklagande kan komma i fråga. Det har framgått av det föregående att någon egentlig motivering inte ges till den nuvarande inskränkningen i förarbetena. Sannolikt har man tänkt på fall då det inte utan vidare står klart vilka personer ett beslut får anses gå emot. I sådana fall är det emellertid viktigt att lagtexten klargör att myndigheten skall överväga frågan. Om det i stället som nu särskilt föreskrivs, att myndigheten bara behöver beakta den som uppenbart är part, kan olägenheter inträda längre fram genom att andra parter framträder och vinner återställande av försutten tid för överklagande. Exempel på detta ges i rättspraxis.

I FRU:s lagtext återfinns inte den nuvarande föreskriften, att jämte besvärshänvisning också skall ges underrättelse om *skiljaktig mening* som har antecknats i protokoll eller annan handling. Detta är en konsekvens av FRU:s förslag till avfattning av 23 §, som saknar motsvarighet i den nu gällande lagen. Beslut skall enligt denna paragraf innehålla uppgift om skiljaktig mening. Det behöver alltså inte sägas något om detta i 26 §.

Ett tillägg har slutligen gjorts av innebörd, att underrättelse skall ske *skriftligt* om den enskilde begär det. Den nuvarande lagen ger inte den enskilde någon formell garanti för att han får beslut och besvärshänvisning skriftligt. Om han vägras ett skriftligt beslut blir följden att han inte kan överklaga, eftersom detta förutsätter att det föreligger ett i skrift dokumenterat beslut. Det finns exempel på att sådant har inträffat, bl. a. i fall om vägran att lämna ut allmän handling. Enligt FRU:s mening föreligger här en lucka som bör täppas till. Redovisningen av förarbetena har klargjort att den inte är avsiktlig.

Särskilda problem uppkommer då det gäller beslut som rör *en större personkrets*. Hit hör normbesluten men också åtskilliga beslut i partsärenden, bl. a. på personalområdet. I olika författningar finns bestämmelser om kungörande, anslag och liknande. Som exempel kan hänvisas till kommunallagen (2 kap. 1 §, kommunens anslagstavla), allmänna verksstadgan (18 § tredje stycket, myndighets anslagstavla) och anställningsförordningen (10 § andra stycket och 12 §). Eftersom FRU har intagit ståndpunkten, att normbeslut tills vidare bör förbli oreglerade i förvaltningslagen, har främst de partsärenden, som rör en större personkrets, diskuterats i detta sammanhang.

Här liksom på andra punkter kan man välja mellan en basregel i förvaltningslagen och speciella bestämmelser i andra författningar. FRU har - med viss tvekan - stannat för det sistnämnda och förordar, att en reglering i förvaltningslagen får anstå tills även normbesluten kan föras in under lagen. Detta ställningstagande leder till att man bör överväga att till lag föra över en del bestämmelser i författningar av lägre valör. Ett speciellt problem gäller allmänna verksstadgan. Om den sätts i kraft för en ny myndighets vidkommande efter det att en ny förvaltningslag har trätt i tillämpning, skulle det kunna hävdas att regeringen på den nu diskuterade punkten föreskriver en avvikelse från förvaltningslagen utan stöd i lag.

19 När beslut blir gällande (27 och 28 §§)

19.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser om när beslut blir gällande och kan verkställas. Däremot föreskrivs i 13 § att myndighet som har att pröva besvär kan förordna, att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare inte skall gälla.

FRU har fått i uppdrag att överväga frågan när ett förvaltningsbeslut blir gällande. I direktiven anförs:

> Frågan när ett förvaltningsbeslut blir gällande regleras inte heller i förvaltningslagen. Vissa förvaltningsbeslut blir gällande först när de har vunnit laga kraft. Andra beslut länder däremot till efterrättelse redan tidigare. Beträffande ett stort antal förvaltningsbeslut finns bestämmelser i ämnet i skilda specialförfattningar. I andra fall däremot saknas bestämmelser vilket ibland kan leda till tvekan om vad som gäller i detta hänseende. Både för allmänheten och myndigheterna skulle det vara av värde om allmänna bestämmelser i ämnet kunde tas in i förvaltningslagen. Därigenom skulle på en gång klarhet skapas i osäkra fall och behovet av föreskrifter i frågan i olika specialförfattningar minska starkt. Kommittén bör därför överväga om inte en komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i ämnet bör komma till stånd.

Som en allmän förutsättning för verkställighet av ett förvaltningsbeslut gäller, att beslutet skall ha fått en slutlig utformning. Ett skriftligt beslut skall ha upprättats och underskrivits, i en del fall också ha justerats.

Åtskilliga författningar för särskilda områden innehåller bestämmelser om när beslut är verkställbara. Dessa regler är i huvudsak av tre typer.

Ibland sägs att beslutet skall lända till efterrättelse omedelbart - eller lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan - om inte annorlunda förordnas. Ett exempel ger 21 § andra stycket lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Till gruppen av omedelbart verkställbara beslut kan också hänföras de som blir verkställbara omedelbart efter protokollsjustering, t. ex. beslut i kommunala organ.

I andra fall ges myndigheten befogenhet att förordna huruvida dess beslut skall gå i omedelbar verkställighet. Ett exempel gav 86 § hälsovårdsstadgan (1958:663, ersatt av hälsoskyddslagen 1982).

En tredje grupp bildar de fall där det särskilt föreskrivs att ett beslut inte skall lända till efterrättelse förrän det har vunnit laga kraft. Ett exempel ger 49 § miljöskyddslagen (1969:387) i fråga om tillstånd enligt lagen.

Vad som gäller när uttryckliga författningsregler om verkställbarheten saknas kan inte besvaras entydigt. Oavsett vilken princip man ställer upp som huvudregel - att beslutet är verkställbart omedelbart eller först när det har vunnit laga kraft - måste den förses med betydelsefulla undantag. Om författningsregler saknas torde gälla att en myndighet inte kan själv bestämma när dess beslut blir verkställbara.

Frågan behandlades ingående i förarbetena till förvaltningslagen.

Besvärssakkunniga tolkade gällande rätt så att, om inte annat är föreskrivet, gynnande beslut länder till omedelbar efterrättelse, medan förpliktande beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, inte länder till efterrättelse förrän laga kraft har inträtt. Förpliktande beslut, som innebär att någon skall underlåta något, ansågs dock lända till efterrättelse omedelbart (varmed torde ha avsetts efter delgivning). De sakkunniga uttalade, att det dock beträffande de förpliktande besluten var fråga om tämligen vaga presumtioner. Följande bestämmelse föreslogs (11 kap. 9 §):

> Beslut länder utom i fall som i andra stycket sägs till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Myndigheten äger dock för särskilda fall förordna, att beslut icke skall gälla, förrän det vunnit laga kraft.
>
> Slutligt beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, blir gällande först då laga kraft inträtt. Där myndigheten för visst fall finner det av synnerliga skäl påkallat, äger den dock förordna, att beslut av angivet slag skall lända till omedelbar efterrättelse.

Besvärssakkunnigas förslag godtogs i allmänhet vid remissbehandlingen. Ett par remissinstanser, bl. a. regeringsrättens ledamöter, ifrågasatte emellertid behovet av generella regler i ämnet, och andra instanser kritiserade den lösning de sakkunniga hade valt. T. ex. ansåg juridiska fakulteten i Lund att effektivitetskravet tillgodosetts alltför mycket på bekostnad av rättssäkerheten.

Arbetsgruppen tog mot bakgrund av dessa invändningar inte upp några regler om förvaltningsbeslut verkställbarhet. Enligt arbetsgruppen borde man i stället rikta uppmärksamheten på "den korrektiva sidan av den rättsskyddsfråga som det här gäller" (s. 242), nämligen frågan om besvär över en myndighets beslut skall ha suspensiv verkan eller om särskilt beslut om inhibition måste meddelas. En bestämmelse om inhibition togs, som nämnts förut, in i 21 §.

I remissyttrandena över arbetsgruppens förslag framfördes förslag om ytterligare utredning om en närmare reglering i förvaltningslagen av frågan om när ett förvaltningsbeslut skall kunna tillämpas. Kammarkollegiet, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund och stadsjuristen i Stockholm framförde förslag i den riktningen.

I *propositionen* (del 2 s. 422) uttalades att allmänna regler om när en myndighets beslut skall träda i tillämpning kunde undvaras i förvaltningslagen utan större olägenhet. För att frågan inte skulle lämnas helt oreglerad, intogs i lagförslaget den förutnämnda bestämmelsen om inhibition vid överklagande.

Om förhållandena i de andra nordiska länderna kan följande nämnas.

Den *norska förvaltningsloven* förutsätter att ett beslut kan verkställas

så snart det har fattats. Detta kommer indirekt till uttryck i 42 § som ger beslutsinstansen, klagoinstansen eller annat överordnat organ befogenhet att besluta, att verkställande inte får ske förrän klagofristen har gått ut eller klagan är avgjord. Om beslutet har bringats inför domstols prövning, kan de nämnda organen också förordna att med verkställandet skall anstå. I övrigt kan regler i annan lagstiftning vara bestämmande för verkställbarheten. Lagstiftningen på flera områden innehåller således särregler om t. ex. att överklagande skall leda till att verkställandet skall uppskjutas.

I *Finland* finns en bestämmelse i 14 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, enligt vilken besvär över ett beslut medför att verkställbarheten uppskjuts. Emellertid förekommer åtskilliga regler i den materiella lagstiftningen om att beslut kan verkställas även om besvär har anförts. I en del fall ges myndigheten befogenhet att förordna om detta. Sådant förordnande kan också meddelas om beslutet till sin art är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställandet inte framskjuts. Besvärsmyndigheten kan också förbjuda verkställigheten eller avbryta denna.

I *Danmark* finns ingen allmän bestämmelse i ämnet. Som huvudprincip torde gälla att förvaltningsbeslut kan verkställas omedelbart.

19.2 Överväganden

Frågorna om regler rörande besluts verkställbarhet ger ett typexempel på hur själva grundinställningen till reglering i en allmän förfarandelag har förskjutits. I samband med förvaltningslagens tillkomst rådde det ännu en viss tvekan om värdet av en sådan lagstiftning, och siktet var inställt på en så begränsad omfattning som möjligt. Besvärssakkunnigas förslag i denna del sköts därför åt sidan; endast en bestämmelse om inhibition vid överklagande intogs i förvaltningslagen. Direktiven till FRU betonar däremot särskilt värdet av regler i detta hänseende och uppdrar åt FRU att överväga ämnet.

FRU:s utredningsuppdrag är grundat på den osäkerhet som ibland råder, då regler om verkställbarheten saknas eller då reglerna är ofullständiga. Reformbehovet är däremot inte betingat av några uttryckliga krav på att få till stånd ändringar i nu rådande ordning. FRU:s arbete har därför inriktats på att åstadkomma en grundläggande reglering som så litet som möjligt ingriper i gällande rätt.

FRU vill först beröra en språklig fråga. Ordet verkställbarhet antyder att någon form av åtgärd krävs efter beslutet för att bringa detta till genomförande. Vissa typer av beslut är emellertid sådana, att någon verkställighetsåtgärd inte behövs. För att undvika missförstånd - lagen bör kunna läsas även av allmänheten - talar FRU i det följande om "genomförande" i stället för om "verkställighet".

Vid sina resonemang i sak har FRU utgått från besvärssakkunnigas förslag och remissyttrandena över det. FRU konstaterar att lagstiftningsuppgiften omfattar två delar, dels fastställande av *en huvudprincip*, dels

precisering av *ett antal undantag*. Som huvudprincip kan väljas antingen att beslut i allmänhet kan genomföras först efter vunnen laga kraft eller att de kan genomföras oberoende därav.

Besvärssakkunnigas förslag upptog som huvudregel att förvaltningsbeslut skulle lända till efterrättelse genast. En sådan regel bedömdes vara mest representativ för rättsläget i stort. Förslaget kritiserades emellertid från en del håll under remissbehandlingen. I litteraturen har också framförts den uppfattningen, att man för genomförbarhet i allmänhet bör kräva att laga kraft har inträtt, om inte annat har särskilt föreskrivits. Vilken av dessa tänkbara huvudregler man än anser gälla så måste den dock, som nyss sagts, förenas med åtskilliga undantag.

En bärande tanke i 1971 års förvaltningsrättsreform var att man skulle stärka rättssäkerheten för de enskilda. Möjligheterna för den enskilde att få sitt ärende väl prövat i högre instans intog en central plats i reformen.

Utgångspunkten för den enskilde är givetvis, att han inte utan vägande skäl skall behöva inrätta sig efter ett beslut som är betungande för honom, om beslutet kan komma att ändras efter överklagande. Om det dessutom inte är möjligt att återställa förhållandena till det ursprungliga läget, måste mycket starka skäl krävas för ett omedelbart genomförande.

Med den vikt, som FRU lägger vid de enskildas intressen och vid kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten, är det naturligt att vid valet av huvudregel ta särskild hänsyn till möjligheten att få ändring i högre instans. Mot en huvudregel om genomförbarhet först efter laga kraft skulle kunna anföras effektivitetssynpunkter. Dessa bedömer emellertid FRU inte som avgörande. Vid utformningen av de undantag, som måste gälla redan enligt förvaltningslagen och som kan föreskrivas i andra lagar, får det tillses att valet av huvudprincip inte återverkar menligt på effektiviteten inom förvaltningen.

En fördel med det här diskuterade alternativet är också att det motiverar särskilda överväganden redan vid beslutstillfället, huruvida det finns tillräckliga skäl att genomföra beslutet utan att avvakta ett överklagande.

FRU har således stannat för att ange som huvudprincip, att ett beslut blir gällande först då det inte längre kan överklagas. Detta innebär bl. a. att en skillnad kommer att föreligga mellan specialreglerad och oreglerad kommunalförvaltning; enligt kommunallagen är beslut genomförbara efter justeringen. En sådan skillnad ser FRU inte som någon olägenhet. Den är snarare ägnad att understryka den oreglerade förvaltningens särart.

De erforderliga undantagsreglerna kan utformas *antingen* så att de direkt anger vissa situationer eller ärendetyper *eller* så att de ger beslutsmyndigheten en befogenhet att under vissa förutsättningar förordna om genomförande. FRU har gett ett företräde för det förra alternativet.

Beslut som *inte är överklagbara* bör givetvis kunna genomföras omedelbart. Vidare måste man tänka på beslut som kanske *inte vinner laga kraft*. Beslut som kan överklagas utan någon tidsbegränsning vinner aldrig laga kraft. Beslut som t. ex. gäller en obestämd personkrets riskerar att inte vinna laga kraft, därför att garantier saknas för en effektiv delgivning med alla besvärsberättigade. Beslut som tillhör någon av

dessa kategorier måste kunna genomföras utan hinder av såväl laga kraft som delgivning.

De nu berörda beslutstyperna har FRU beaktat vid avfattningen av huvudregeln. Ett beslut föreslås bli gällande först "då det inte längre kan överklagas av den som har varit part i ärendet". Orden "inte längre kan" överklagas utesluter de icke överklagbara besluten, orden "har varit part" tar sikte på de beslut som berör en obestämd personkrets.

Något hinder kan inte möta mot att låta ett beslut som *inte går någon emot* få genomföras utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Beträffande sådana beslut torde man dessutom kunna gå ett steg längre. En stor grupp av beslut går ut på att sökta ekonomiska eller andra förmåner beviljas. Det kan inte möta något hinder mot att myndigheterna genomför sådana beslut genom utbetalning redan innan de har delgetts parterna. Tvärtom kan det många gånger vara lämpligt att låta parten få del av beslutet just genom utbetalningen. Inte heller vid andra typer av beslut som inte går emot parten torde som regel något hinder möta mot att beslutet genomförs redan innan parten har fått del av det.

FRU har som ett första undantag från huvudregeln angett, att beslut gäller omedelbart "om det inte riktar sig mot någon enskild eller inte går någon emot".

Bland *beslut som går någon emot* har man först att skilja ut dem som inte medför någon saklig ändring i rådande förhållanden. De kan innebära t. ex. ett förbud att vidta en åtgärd eller ett avslag på en ansökan. Sådana beslut *behöver inte genomföras* i egentlig mening. De länder därför till efterrättelse oberoende av såväl laga kraft som delgivning. En vanlig situation är att ett beslut innebär delvis avslag, delvis bifall. För båda delarna av beslutet bör således omedelbar genomförbarhet inträda.

FRU har som ett andra undantag från huvudregeln upptagit att beslutet "innebär avslag eller förbud eller av annan anledning inte kräver någon särskild åtgärd för att genomföras".

Andra överväganden får göras beträffande beslut som är *betungande i egentlig mening*, sådana som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar. Sådana beslut torde f. n. i princip inte utan författningsstöd få genomföras förrän de har vunnit laga kraft. En viss osäkerhet råder dock om rättsläget.

Beslut av denna typ är enligt FRU:s mening av sådan karaktär, att de som regel inte bör få genomföras förrän parten har haft möjlighet att få dem prövade i högre instans. Givetvis förekommer det betungande beslut som bör kunna genomföras utan hinder av överklagande, för att syftet med dem inte skall äventyras. Det är emellertid svårt att precisera sådana fall i en generell undantagsregel.

En viktig grupp av betungande beslut är de som innebär *återkallande eller minskande av en förmån* (eller ett tillstånd) som har getts tidigare. I åtskilliga fall anses sådana beslut kunna genomföras även om de inte har vunnit laga kraft. Som regel krävs då delgivning före verkställighet. Dessa beslut kan emellertid ha en stor betydelse för den som berörs, t. ex. om det gäller ett näringstillstånd. Av rättssäkerhetsskäl inger det därför betänkligheter att införa en generell bestämmelse om genomförande redan efter delgivningen. Däremot kan man överväga en regel om ome-

delbart genomförande i sådana fall då parten har lämnat felaktiga, ofullständiga eller eljest missvisande uppgifter. Den situationen kommer FRU att behandla i samband med frågor om ändring av beslut (35 §). Däremot har FRU stannat för att inte föreslå något särskilt undantag i 27 §.

För att undgå missförstånd vill FRU stryka under, att det föreslagna undantaget från huvudregeln för bl. a. förbud endast avser situationer, då någon åtgärd från myndighetens sida inte berörs för genomförandet. Bestämmelsen kommer alltså inte att få någon betydelse i sådana fall, då ett förbud syftar till att t. ex. avbryta en pågående verksamhet. Där krävs för genomförandet tvångsåtgärder, för vilka myndigheten måste ha författningsstöd; enbart ett förbud är inte tillräckligt. Som exempel kan tas länsstyrelsens ingripande enligt 14 § 4 mom. djurskyddslagen. Det föreskrivs att länsstyrelsen under vissa förutsättningar kan meddela någon ett förbud att handha djur. Därefter sägs att länsstyrelsen, om vederbörande är ägare till djuren, får "dessutom ålägga honom att avhända sig" djuren. Vidare föreskrivs att ett förbud av detta slag skall avse viss tid eller gälla tills vidare samt lända till omedelbar efterrättelse, om ej annorlunda förordnas.

Hittills har FRU talat om slutliga beslut. Vad gäller *beslut under handläggningen* torde flertalet inte bereda några svårigheter. Åtskilliga kan inte överklagas eller kan överklagas endast i samband med talan mot det slutliga beslutet i ärendet. Sådana beslut kan givetvis tillämpas omedelbart. Det följer av myndigheternas handläggnings- och utredningsansvar. Tvekan kan emellertid råda om beslut *som kan överklagas särskilt.* I lagförslagets 30 § har FRU angett fyra typer av sådana beslut. FRU hänvisar till vad som anförs i det sammanhanget. Enligt FRU:s mening bör huvudregeln om genomförbarhet först efter laga kraft gälla i dessa fall, med undantag för det som avser tillfälliga beslut enligt 24 § (se 30 § punkten 2). Sådana beslut måste kunna genomföras omedelbart.

FRU har sålunda som ett tredje undantag angett, att tillfälliga beslut enligt 24 § får genomföras omedelbart.

Det bör tilläggas att FRU har beaktat flerpartsmål vid avfattningen av de föreslagna reglerna. De skall kunna tillämpas även i sådana ärenden. Som ett praktiskt exempel kan anföras en tjänstetillsättning, vid vilken valet står mellan två sökande. Ingenting hindrar att den som utses får tillträda tjänsten, trots att medsökanden överklagar. Det sker ofta i praxis. För den ene innebär tillsättningsbeslutet att han har vunnit, för den andre ett avslag som inte ändrar den situation han befinner sig i. Hinder mot genomförande av beslutet i den formen, att den utsedde börjar utöva tjänsten, föreligger inte. Bifalls överklagandet, måste han emellertid frånträda tjänsten. Innehavet har endast varit tillfälligt. I praxis brukar man se det som ett vikariat. Enligt FRU:s förslag bör det vara ett särskilt, tillfälligt beslut enligt 24 § och kan då genomföras enligt 27 §. En civilrättslig komplikation kan givetvis inträda mellan arbetsgivaren och den tillfälligt förordnade, om medsökanden får bifall till sitt överklagande. Härvidlag medför FRU:s förslag ingen ändring. En annan fråga, som också ligger vid sidan av förvaltningslagen, kan uppkomma om överklagandet ogillas: i vad mån "vikariatstiden" skall räknas till

godo för löneklassplacering och liknande. Det är en fråga som får avgöras i annan ordning och som inte kan påverka förvaltningslagens regler om besluts genomförande.

FRU har särskilt övervägt möjligheterna att besluta om avvikelser från de bestämmelser som har tagits in i 27 §. Med hänsyn till att det rör frågor av påtaglig betydelse för de enskilda anser FRU att den allmänna regeln i 3 § bör gälla, dvs. att lagform krävs för avvikelse från förvaltningslagen.

I 28 § har FRU tagit in ett stadgande om *inhibition* vid överklagande, som i sak motsvarar 13 § i den nuvarande lagen.

20 Överklagbarhet (29 och 30 §§)

20.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller inte någon allmän regel om vilka beslut som kan överklagas.

Direktiven till FRU innehåller följande i denna fråga:

> Bortsett från regler för två speciella fall saknar förvaltningslagen f. n. bestämmelser om vilka beslut av förvaltningsmyndighet som kan överklagas. Detta gäller både slutliga beslut och beslut under förfarandet. En komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i detta ämne skulle både ge berörda parter en värdefull information och kunna vara till hjälp för besluts- och besvärsmyndigheter. Frågan om en utbyggnad av förvaltningslagen med sådana bestämmelser bör därför övervägas av kommittén.

De två fall av överklagbarhet som direktiven syftar på är dels beslut i jävsfråga (5 §), dels beslut om att avvisa av ombud eller biträde (6 §). Beslut i jävsfråga får överklagas endast i samband med det slutliga beslutet. Beslut att avvisa ombud eller biträde får däremot överklagas särskilt.

Rättsläget beträffande förvaltningsbesluts överklagbarhet kommer till uttryck dels i besvärsregler i olika författningar, ofta på så sätt att möjligheten att överklaga begränsas, dels i allmänna grundsatser som har utbildats i praxis.

Det bör först konstateras, att man måste ställa vissa krav på en myndighetsåtgärd för att den över huvud taget skall kunna betecknas som ett beslut. Åtgärden måste ha karaktären av ett uttalande av myndigheten, vilket består när besvären skall prövas. Faktiskt handlande eller ren passivitet av en myndighet kan normalt sett inte angripas besvärsvägen. I formellt hänseende brukar vidare krävas att beslutet skall vara skriftligen dokumenterat för att kunna överklagas.

Som huvudprincip anses gälla att beslut av statliga och kommunala myndigheter kan överklagas oberoende av författningsstöd, i den mån det finns en högre instans att klaga till. För de statliga myndigheternas vidkommande sker detta genom förvaltningsbesvär. Beslut av kommunal myndighet överklagas genom förvaltningsbesvär när det är särskilt föreskrivet i författning och i övrigt genom kommunalbesvär enligt kommunallagen. För myndigheter som varken är statliga eller kommunala, t. ex. försäkringskassorna, anses gälla att deras beslut kan överkla-

gas endast när det finns uttryckliga bestämmelser om det.

Huvudprincipen att förvaltningsbeslut kan överklagas är förenad med åtskilliga undantag. Dessa utgår vanligen från ett principiellt krav på att ett beslut skall vara förenat med någon inte alltför obetydlig verkan mot part eller annan för att det skall få överklagas.

Slutliga beslut, dvs. beslut varigenom ett ärende färdigbehandlas hos en myndighet, är som regel överklagbara. Endast beslut som har självständiga, direkta rättsverkningar anses dock i princip kunna överklagas. Oförbindande uttalanden, t. ex. en allmän anvisning om hur en sak skall bedömas, kan sålunda inte överklagas och inte heller yttranden från en myndighet till en annan, om denna inte är bunden av yttrandet. Detsamma gäller beslut av en myndighet att göra en framställning till annan myndighet. Principbeslut av en statlig myndighet har ansetts inte vara överklagbart. En icke förpliktande anmodan för en enskild att vidta viss åtgärd kan inte heller överklagas. Beslut om återförvisning till en underordnad myndighet torde inte kunna överklagas, om inte beslutet innefattar ett avgörande i någon fråga som inverkar på målets utgång (jfr förvaltningsprocesslagen nedan). En speciell grupp av beslut, nämligen betyg, anses inte kunna överklagas.

Beslut under beredningen eller på verkställighetsstadiet kan som regel inte överklagas särskilt. Risken för en fördröjning av handläggningen, med de nackdelar som det kan medföra för andra parter och övriga berörda samt för den handläggande myndigheten, har som regel ansetts vara ett avgörande skäl mot att beslut före ärendets slutliga avgörande skall kunna överklagas. Ett undantag har gjorts i förvaltningslagen i fråga om beslut om avvisande av ombud.

Som huvudprincip gäller således att besvär bara kan anföras på *ett* stadium av handläggningen. I fråga om vissa typer av beslut under beredningen eller verkställigheten, vilka innefattar självständiga avgöranden med påtagliga verkningar, kan dock intresset av en sammanhållen handläggning få ge vika. Som exempel kan nämnas tillfälliga förordnanden i saken före det slutliga avgörandet (interimistiska beslut) och beslut om tvångsmedel. Även beslut som har konstitutiv betydelse för den fortsatta handläggningen, t. ex. att hinder inte föreligger mot sakprövning, kan ofta överklagas. Det förhåller sig naturligtvis inte heller alltid så, att ett överklagande verkligen medför en fördröjning av ärendet.

För *förvaltningsdomstolarna* finns regler om överklagbarhet i 33 och 34 §§ förvaltningsprocesslagen. Den senare paragrafen i dess lydelse från den 1 juli 1979 kan förtjäna att återges:

> Mot beslut, som ej innebär att målet avgöres, får talan föras endast i samband med talan mot beslut i själva målet. Talan får dock föras särskilt när rätten
>
> 1. ogillat invändning om jäv mot ledamot av rätten eller invändning om att hinder föreligger för talans prövning,
> 2. avvisat ombud eller biträde,
> 3. förordnat rörande saken i avvaktan på målets avgörande,
> 4. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför rätten och underlåtenhet att iakttaga föreläggandet kan medföra särskild påföljd för honom,

5. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iakttaga föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet eller ålagt vittne eller sakkunnig att ersätta kostnad som vållats genom försummelse eller tredska,

6. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan liknande åtgärd eller

7. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet.

Mot beslut, varigenom mål återförvisas till lägre instans, får talan föras endast om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkat på målets utgång.

Man lägger märke till bl. a. att talan mot förvaltningsdomstols beslut i jävsfråga får föras särskilt, medan talan mot motsvarande beslut enligt förvaltningslagen endast får föras i samband med det slutliga beslutet.

Någon redogörelse för besvärsreglerna i olika författningar kan inte lämnas här. Allmänt kan sägas att regleringen är splittrad och ofullständig och att de bestämmelser som finns ofta går ut på att inskränka besvärsmöjligheterna.[1]

Förarbetena till förvaltningslagen behandlar ganska ingående frågorna om besluts överklagbarhet. Både besvärssakkunniga och arbetsgruppen föreslog bestämmelser i ämnet.

Besvärssakkunniga hade som utgångspunkt att beslut av statliga myndigheter i princip skulle kunna överklagas. Från denna huvudprincip, som fastslogs först i lagförslaget, gjordes undantag *dels* för flertalet beslut under förfarandet, *dels* för slutliga beslut utan bindande karaktär. Beslut under förfarandet skulle vara överklagbara endast om de gällde jäv, hinder mot talans prövning, avvisande av ombud eller biträde, tillfälliga beslut rörande saken, påföljder av ekonomisk natur, frihetsberövanden, undersöknings- eller säkringsmedel samt ersättning för medverkan vid utredning. De slutliga beslut som inte skulle kunna överklagas var enligt förslaget sådana som avsåg "upplysning, anvisning, anmodan, yttrande eller förslag" samt var av oförbindande art eller innefattade framställning i ett ärende som det tillkom en annan myndighet att avgöra. Beslut av kommunala myndigheter skulle vara överklagbara genom förvaltningsbesvär i den mån det var särskilt stadgat. För både statliga och kommunala myndigheter slogs vidare fast, att beslut som krävde fastställelse av högre myndighet inte kunde överklagas och att beslut om återförvisning till annan myndighet bara skulle kunna överklagas om det innefattade "avgörande av fråga, som inverkar på ärendets utgång".

Arbetsgruppen tog in regler om överklagbarhet bland de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden (19 §). Det bör erinras om att dessa bestämmelser enligt arbetsgruppens förslag skulle gälla i ärenden "som angår någons rätt eller plikt såsom enskild och avgöres genom beslut med rättslig verkan". Därför behövde det inte särskilt anges att oförbindande beslut och framställningar inte kunde överklagas. I övrigt föreslog arbetsgruppen samma uppbyggnad av reglerna som besvärssakkunniga. I fråga om beslut under förfarandet gjordes dock vissa avvikelser, främst på två punkter. Beslut i jävsfrågor skulle inte kunna överklagas särskilt. Däremot skulle man kunna överklaga sank-

[1] Se vidare Ragnemalm, Besluts överklagbarhet (1970).

tionerade förelägganden för någon att medverka på annat sätt än genom inställelse till sammanträde, d.v.s. genom vad man kan kalla utredningsprestationer.

I *propositionen* upptogs inte några bestämmelser om överklagbarhet. Skälen till detta var sammanfattningsvis följande (s. 397). Arbetsgruppens förslag byggde bl. a. på den förutsättningen att särskilda bestämmelser i andra författningar skulle kunna undvaras. Härvidlag inträdde en avsevärd förändring som en följd av den omorganisation av förvaltningsrättskipningen som föreslogs. Bestämmelser i förvaltningslagen om överklagbarhet skulle i detta läge inte ge någon egentlig vinst från rationaliseringssynpunkt. Förutsättningarna ändrades också väsentligt genom att propositionen inte följde arbetsgruppens förslag i fråga om de särskilda bestämmelsernas tillämpningsområde. Den nya skiljelinjen, som markerades med begreppet myndighetsutövning, lät sig enligt departementschefen inte utan vidare användas för att ange vilka beslut som skulle kunna överklagas, och man kunde inte gärna ha två olika avgränsningar. Generella regler om överklagbarhet bland lagens allmänna bestämmelser skulle å andra sidan bli ganska invecklade och få begränsat praktiskt värde, eftersom besvärsinstitutet har sitt huvudsakliga berättigande i ärenden som avgörs genom beslut med rättsliga verkningar.

Från senare år bör här nämnas den *promemoria 1982* som lades fram av en arbetsgrupp i regeringskansliet (Ds Ju 1982:14) Färre besvärsärenden hos regeringen. Bakgrunden är den starka ökningen av antalet sådana ärenden. Det nämns att antalet avgjorda ärenden har ökat från ca 2 000 till ca 7 000 mellan 1966 och 1975 och att regeringen 1981 avgjorde ca 8 700 besvärsärenden. I själva verket har, framhåller arbetsgruppen, denna ärendegrupp under flera år varit den största av dem som förekommer hos regeringen. Olika sätt att minska regeringens arbete med denna typ av ärenden diskuteras i promemorian. Den första väg som anges är att helt utesluta besvärsrätt i vissa fall. Arbetsgruppen uttalar i detta sammanhang (s. 64 f):

> Den första fråga man bör ställa sig är enligt vår mening om inte besvärsrätten i vissa ärendegrupper kan slopas helt. Kan detta ske utan att rimliga rättssäkerhets- och effektivitetskrav sätts åt sidan, bör den lösningen väljas.
>
> När man bedömer i vilken utsträckning rättssäkerheten och effektiviteten medger att besvärsrätten begränsas bör man till en början tänka på att det finns också *andra garantier* för dessa intressen. Som exempel på sådana garantier kan nämnas parters rätt att få del av och bemöta det material som myndigheten i första instans (beslutsmyndigheten) lägger till grund för sitt beslut, beslutsmyndighetens möjligheter att själv ompröva beslutet, överordnade myndigheters befogenhet att oberoende av överklagande ingripa mot underordnade myndigheter samt JO:s och JK:s tillsyn över förvaltningen.
>
> Av betydelse vid bedömning av frågan i vilken utsträckning rättssäkerheten och effektiviten medger att man begränsar rätten att överklaga ett beslut är vidare *beslutets innehåll och verkan.* Sådana beslut som inte innebär någon egentlig myndighetsutövning eller som har bara obetydliga rättsverkningar behöver enligt vår mening över huvud taget inte vara överklagbara. Detsamma gäller beslut som bara är ett led i handläggningen av ett ärende vilket i sin helhet kan överklagas på ett senare stadium. Besvären bör då regelmässigt inte få sättas in förrän på det senare stadiet.

Vidare diskuterar arbetsgruppen bl. a. möjligheterna att skära av besvärsrätten därför att beslutsmyndigheten besitter särskild sakkunskap eller andra speciella kvalifikationer eller därför att det föreligger ett särskilt intresse av att tillräckligt snabbt få fram ett slutgiltigt avgörande.

Om förhållandena i de andra nordiska länderna kan följande nämnas.

I *Finland* gäller enligt 4 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (24.3.1950/154) som huvudprincip, att förvaltningsmyndighets beslut är överklagbara om inte annorlunda är stadgat i lag eller förordning. Regeln har emellertid en begränsad räckvidd genom att den enligt 3 § enbart avser vad som brukar benämnas slutliga beslut. Lagen innehåller inte några regler om överklagbarheten av beslut under förfarandet. Synbarligen krävs uttryckligt författningsstöd för att ett beslut under förfarandet skall kunna överklagas. Såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter omfattas av överklagbarhetsregeln. I åtskilliga speciella författningar har emellertid intagits förbud mot att överklaga olika typer av beslut.

Beslut av "högre förvaltningsmyndighet", dvs. beslut av bl. a. de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna, överklagas som regel till högsta förvaltningsdomstolen. Beslut av "lägre förvaltningsmyndighet" överklagas, om annat ej föreskrivits, till den högre förvaltningsmyndighet under vilken beslutsmyndigheten lyder.

I *Norge* gäller den ordningen, att normalt bara "enkeltvedtak" kan överklagas (28 § forvaltningsloven). Begränsningen innebär att endast avgöranden som gäller rättigheter eller plikter för en eller flera bestämda personer är överklagbara. Beslut som bara ingår som ett led i behandlingen av ett ärende om "enkeltvedtak" kan i allmänhet inte överklagas. Undantag från denna regel finns emellertid, t. ex. i 2 § tredje stycket och 21 § andra stycket forvaltningsloven rörande tvångsmedel resp. avslag på att få reda på innehållet i handlingar i ärende.

Forvaltningsloven äger tillämpning på all verksamhet som drivs av förvaltningsorgan och är bestämd i eller har stöd i lag. Såväl statliga som kommunala ogan omfattas av lagen.

Enligt 28 § första stycket forvaltningslovens regler kan ett beslut bara överklagas en gång. Beslut av den besvärsprövande instansen kan alltså inte överklagas i sin tur. En del författningar ger emellertid klagomöjlighet i flera led.

Liksom i Sverige skall beslutet vara rättsligen bindande för att kunna överklagas. Det innebär att t. ex. instruktioner av ett organ till ett annat eller enbart uttalanden av en myndighet inte kan överklagas. Forvaltningsloven innehåller vissa undantag från den allmänna regeln om "enkeltvedtaks" överklagbarhet. Beslut inom området för den norska motsvarigheten till vår oreglerade kommunalförvaltning faller inte in under lagens överklagbarhetsregel (28 § andra stycket). Anställningsbeslut är inte överklagbara (3 § andra stycket). Kongen har också möjlighet att utfärda bestämmelser med avvikelser från överklagbarhetsregeln.

Det bör också nämnas, att man i Norge - liksom i Danmark - kan få lagligheten av ett förvaltningsbeslut prövad hos allmän domstol.

20.2 Överväganden

Liksom frågan om besluts genomförande ger den om besluts överklagbarhet ett exempel på hur värdet av allmänna regler i förvaltningslagen bedöms annorlunda i dag än vid lagens tillkomst. Medan bestämmelser i ämnet då utelämnades trots förslag av både besvärssakkunniga och arbetsgruppen, anger direktiven för FRU nu särskilt att en komplettering på denna punkt skall övervägas. Utifrån det allmänna synsätt, som har utvecklats i det föregående, är det naturligt att FRU instämmer i den värdering som kommer till uttryck i direktiven. Frågan om besluts överklagbarhet är onekligen av så stor praktiskt betydelse, att den inte bör förbigås i en ny förvaltningslag.

För de närmare övervägandena ger besvärssakkunnigas och arbetsgruppens förslag en naturlig utgångspunkt. Eftersom frågan också har blivit ingående behandlad i litteraturen, kan det konstateras att det nu främst gäller att bestämma sig för en teknisk lösning. Sakfrågorna är väl kända och utredda.

Både besvärssakkunnigas och arbetsgruppens förslag utgick från att överklagbarheten bör begränsas till beslut som har någon form av kvalificerade verkningar. Samma uppfattning redovisas även i litteraturen.

Enligt vad FRU har erfarit är det en ganska allmän åsikt hos förvaltningsdomstolar och andra besvärsmyndigheter, att de principer som tillämpas i fråga om överklagbarhet är något för generösa. Det förekommer inte sällan att man kan ifrågasätta, om verkligen det överklagade beslutet påverkar klagandens rättsställning tillräckligt för att överklagbarhet skall vara motiverad. Särskilt har kritik riktats mot antalet besvärsmål i processuella frågor. Beträffande flera särskilda ärendegrupper har det också anförts, att överklagande inte fyller någon verklig saklig funktion, t. ex. därför att överinstansen inte är bättre skickad att pröva ärendet än beslutsmyndigheten. Exempel på detta ges bl. a. i den förutnämnda promemorian om besvärsärenden hos regeringen.

I viss mån sammanhänger de nu berörda synpunkterna med en oklarhet om den exakta innebörden av de huvudprinciper som tillämpas i praxis. Ofta talar man om, som har nämnts i det föregående, att alla beslut som har särskilda, direkta rättsverkningar för enskilda är överklagbara men inga andra. Detta uttryckssätt har kritiserats; vanligen har det då förordats att grundläggande för överklagbarhet i stället borde vara att ett beslut rent faktiskt har en någorlunda kvalificerad betydelse för den enskilde.

Praxis är inte helt entydig i det berörda avseendet. Som exempel kan hänvisas till två rättsfall. Å ena sidan har ett principbeslut av stor faktisk betydelse, som hade fattats av en statlig myndighet, ansetts icke överklagbart, eftersom det saknade särskilda rättsverkningar för de enskilda klagandena (RÅ 1971 ref. 35). Å andra sidan har ett bordläggningsbeslut av en byggnadsnämnd ansetts överklagbart i en speciell situation, då det i praktiken hade fått en avgörande betydelse för klaganden (RÅ 1977 ref. 95).

FRU har kommit till slutsatsen att arbetet med dessa frågor bör inriktas inte bara på en precisering av det gällande, något oklara rätts-

läget utan även på en viss åtstramning. Det är också naturligt att låta en grundläggande reglering i förvaltningslagen av besluts överklagbarhet ge uttryck för synsättet, att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet bör förskjutas från besvärsinstanserna ned mot första instans. Detta synsätt har utvecklats i FRU:s första betänkande, och det har getts ett uttryckligt stöd i 1983 års direktiv. Det bör också framhållas att det från de enskildas synpunkt knappast är någon fördel, att överklagbarhet föreligger i vissa fall utan reella möjligheter att få till stånd en ändring i högre instans. FRU återkommer till denna synpunkt i nästa kapitel.

Förvaltningslagens regler bör innebära, att överklagbarhet förutsätter ett någorlunda påtagligt ingrepp i ett enskilt intresse. Med "enskild" förstås i detta sammanhang givetvis även kommun, landstingskommun och annat allmänt organ då det framträder på jämställd fot med enskild person.

FRU har inte ansett sig kunna utan vidare ta upp vare sig besvärssakkunnigas eller arbetsgruppens förslag. Mot det förra måste invändas att huvudregeln bör vara något snävare; beträffande det senare är att beakta kritiken mot att knyta samman överklagbarheten med besluts formella rättsverkningar gentemot enskilda. Tillsammans ger emellertid de båda förslagen de väsentliga synpunkterna i detta sammanhang. Båda har därför beaktats då FRU har utformat sitt förslag till en teknisk lösning.

Liksom arbetsgruppen anser FRU, att huvudregeln om överklagbarhet bör innehålla en begränsning, som garanterar att endast frågor av verklig betydelse för de enskilda blir föremål för överklagande. Av förut anförda skäl avvisar FRU det senare ledet i arbetsgruppens förslag, att ärendet "avgöres genom beslut med rättslig verkan"; däremot har det första ledet i samma förslag, att ärende "angår någons rätt eller plikt", varit en utgångspunkt för FRU:s överväganden. Med den uppläggning, som förvaltningslagen fick vid sin tillkomst, har begreppet *myndighetsutövning* en väsentlig betydelse. Det ligger nära till hands att även i detta sammanhang knyta an till detta begrepp.

Det har nämnts att 1971 års proposition i argumenteringen mot att då ta in regler om överklagbarhet i förvaltningslagen bl. a. anförde, att begreppet myndighetsutövning inte utan vidare gav en tillfredsställande avgränsning. Samtidigt framhölls emellertid också att det område, som skulle falla utanför överklagbarheten om detta begrepp fick vara grundläggande, hade så liten betydelse i praktiken, att det inte motiverade en reglering bland förvaltningslagens allmänna bestämmelser.

FRU anser att det behov av överklagbarhet, som gör sig gällande utanför myndighetsutövningens område, bör tillgodoses genom bestämmelser i de särskilda lagar som kommer i fråga. Vid den genomgång av olika författningar, som förutsätts i samband med att en ny förvaltningslag antas, bör det beaktas att överklagbarhet inte bör föreligga utanför myndighetsutövningens område, om inte verkliga skäl kan åberopas.

FRU föreslår således att huvudregeln om överklagbarhet begränsas till området för utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller andra jämförbara förhållanden. Då det gäller att i lagtext precisera denna huvudregel föreligger olika möjligheter. Man har också att beak-

ta, att den sakliga innebörden påverkas i viss mån av hur man utformar de nödvändiga undantagen. FRU:s förslag skiljer sig härvidlag något från arbetsgruppens och närmar sig mera besvärssakkunnigas. Detta beror bl.a. på att FRU på förut anförda skäl inte vill knyta an till besluts rättsverkningar utan vill mera trycka på beslutens faktiska betydelse för de enskilda. Skillnaden i praktiken är inte stor men den är inte heller oväsentlig. En synpunkt, som FRU även här har tillmätt betydelse, är att principerna skall vara så begripliga som möjligt för den rättssökande allmänheten.

FRU har stannat för att uttrycka huvudregeln så, att ett beslut får överklagas "om det innebär utövning av en myndighets befogenhet att för enskilda bestämma" etc. Det närmast liggande alternativet, vilket FRU har avvisat, är "beslut i ärende som avser utövning" osv. Skillnaden avser att markera att det inte behöver vara fråga om ett beslut med bindande rättslig verkan i ett enskilt ärende. Det väsentliga är att beslutet, på den beslutsnivå inom myndigheten där det har fattats, typiskt sett framstår som en utövning av myndighetens befogenhet på den nivån. Normalt skall givetvis endast bindande beslut vara överklagbara. Men FRU:s formulering åsyftar att möjliggöra en något mera smidig och praktisk tillämpning än för närvarande. I vissa fall, t. ex. i båda de två förut redovisade rättsfallen, kan det synas riktigt att låta ett beslut få överklagas fastän det inte är formellt bindande för klagandena. I andra fall kan det tänkas att ett bindande beslut bedöms ha så ringa betydelse för klaganden, att det inte framstår som en utövning av myndighetens befogenhet att bestämma över honom.

Till ytterligare utveckling av förslaget vill FRU anföra följande.

Reglerna om överklagbarhet kommer inte att formellt omfatta *normbeslut*. I motiveringen till 2 § har FRU redovisat den tvekan som har förekommit beträffande behandlingen av dessa beslut; det är främst hänsyn till annat utredningsarbete som har avgjort FRU:s ställningstagande. Den föreslagna huvudregeln om överklagbarhet är ett gott exempel på en regel som utan vidare kunde gälla i fråga om normbeslut, givetvis med beaktande av att kommunalbesvär utgör rättsmedlet mot kommunala beslut av denna typ.

I nära sakligt samband med normbesluten står *principbeslut*, främst de som har en räckvidd utöver ett enskilt ärende samt har en någorlunda bestämd innebörd. Ett exempel ger det nyss åberopade ur regeringsrättens praxis (RÅ 1971 ref. 35). FRU har ägnat åtskillig uppmärksamhet åt principbeslut av olika typer och har övervägt att föreslå en bestämmelse om överklagbarhet i vissa fall. Tanken skulle vara att genom den samlade regleringen av överklagbarhetsfrågorna ge ett klart uttryck för synsättet, att alla beslut av betydelse för de enskilda skall få överklagas men inga andra, oberoende av formella rättsverkningar.

FRU har emellertid stannat för att inte föreslå en särskild bestämmelse om principbeslut. Huvudskälet är att det har visat sig svårt att ge den en sådan precision, att den verkligen kommer att omfatta bara de väsentliga fallen men inte allsköns oförbindande uttalanden. FRU har dock särskilt beaktat principbesluten vid avfattningen av huvudregeln om överklagbarhet. Avsikten är att denna skall medföra en sådan mindre utvidgning

av överklagbarheten på förevarande område som synes motiverad. Av betydelse härvidlag är bl. a. att regeln enligt FRU:s förslag inte talar om "beslut i ett ärende om utövning av befogenhet" utan om beslut som "innebär utövning av en myndighets befogenhet".

Det är enligt FRU:s mening nödvändigt att ta hänsyn till förhållandena inom den statliga förvaltningen som de har kommit att gestalta sig efter en delvis djupgående utveckling under efterkrigsåren. Förekomsten av lekmannastyrelser samt deras befogenheter har berörts i det föregående. Ingenting hindrar som regel att ett enskilt ärende förs upp till avgörande av styrelsen, men det kan likaväl inträffa att principfrågor hänskjuts dit medan de formella besluten fattas på tjänstemannanivå. Över huvud taget måste man beakta förekomsten av både olika beslutsformer och olika beslutsnivåer inom myndigheterna. Huvudregeln om överklagbarhet är avsedd att tillämpas så, att ett beslut på varje beslutsnivå, som typiskt sett innebär utövning av myndighetens befogenheter på den nivån, skall kunna överklagas, under den allmänna förutsättningen att beslutet rent faktiskt har en inte oväsentlig betydelse för de enskilda. Detta innebär på tjänstemannanivån normalt det slutliga avgörandet av ett ärende men på styrelsenivån kanske i stället ett principbeslut av viss bestämdhet som kan anses innefatta direktiv för handläggningen av enskilda ärenden.

Huvudregelns begränsning till myndighetsutövning i förening med framhållandet av de faktiska verkningarna snarare än de formellt rättsliga samt utvidgningen beträffande principbeslut utgör de väsentliga nyheterna i FRU:s förslag. Några stora förändringar i de principer som anses gälla för närvarande åsyftas inte, däremot en bättre precisering och koncentration på väsentligheter.

Rent praktiskt räknar FRU emellertid med en klar minskning av antalet besvärsärenden. Exempel på ärenden som kommer att falla bort kan bl. a. hämtas ur den förutnämnda promemorian om regeringens befattning med besvärsprövning. Promemorian, som även den pekar på myndighetsutövning som en lämplig avgränsning, nämner bland sakligt sett onödiga besvärsärenden sådana om partsbesked i privaträttsliga frågor och oförbindande förslag till tjänstetillsättningar.

Med anknytning till de sistnämnda exemplen vill FRU i ett avseende precisera den innebörd av begreppet myndighetsutövning, från vilken förslaget utgår. Det gäller *ärenden med anknytning till kollektivavtal och andra civilrättsliga förhållanden.* Enligt FRU:s uppfattning innebär det inte myndighetsutövning, då en myndighet fattar ett beslut som har karaktären av ett partsbesked i en fråga, som i sista hand får avgöras av domstol. För närvarande är sådana beslut i princip överklagbara, men de blir det inte enligt FRU:s förslag. I detta sammanhang kan erinras om kommunallagens besvärsgrund, att ett beslut "kränker klagandens enskilda rätt" (7 kap. 1 § punkt 4), som bl. a. medger en överprövning kommunalbesvärsvägen av skäligheten i en intagen ståndpunkt. Någon motsvarande prövning kan inte fås enligt FRU:s förslag. Det kan nämnas att kommunalbesvärskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1982:41) har föreslagit, att den här citerade punkten skall utgå ur kommunallagen.

Vad särskilt gäller personalområdet utgår FRU från uppfattningen,

att myndighetsutövning är för handen, när en myndighet som arbetsgivare med stöd av lag eller annan författning fattar beslut i en fråga, där det inte finns något utrymme för avtalsreglering (jfr Ds B 1978:3, prop. 1978/79:84). Däremot föreligger inte myndighetsutövning i sådana fall, då en myndighet ensidigt fattar ett beslut i en fråga, som i ett kollektivavtal har överlämnats till arbetsgivarens bestämmande (s. k. arbetsgivarventil).

Om FRU:s uppfattning i nu angivna avseende anses felaktig, bör lagtexten kompletteras med ett uttryckligt undantag från huvudregeln, som utesluter möjlighet att överklaga sådana partsbesked, arbetsgivarebeslut m. m. som avses. Om rättsläget anses oklart, bör ett klarläggande ske.

Även *inom* området för det som klart är myndighetsutövning kan vissa *undantag* ifrågasättas, som FRU har påpekat i anslutning till bl. a. besvärsärendena hos regeringen. FRU intar emellertid härvidlag den principiella ståndpunkten, att sådana "besvärsförbud" bör föreskrivas i de särskilda författningar, som gäller för ärendegrupperna i fråga. En noggrann prövning får ske från fall till fall. Eftersom det gäller inskränkningar i de enskildas rättigheter, anser FRU också, att undantagen i princip bör ske genom lag. Huvudregeln i 3 § om avvikelser från förvaltningslagen genom lag vill FRU alltså inte ge upp på denna punkt. FRU har emellertid gjort en överblick över de områden, som kan komma i fråga, för att se om det finns några ärendegrupper, som möjligen kan förtjäna en särbehandling i förvaltningslagen. FRU har särskilt diskuterat två grupper: ärenden om tilldelning av betyg resp. lån eller bidrag av statliga medel.

Beträffande *betyg* gäller för närvarande i princip, att överklagande inte kan ske. Man skulle kunna överväga en undantagsregel i förvaltningslagen, som anger detta. Då FRU inte har funnit någon annan ärendegrupp, som bör specialregleras på samma sätt, har FRU dock ansett det lämpligast att frågan om betygs överklagbarhet löses i annan ordning. Vad gäller *lån och bidrag av statliga medel* kan ett generellt uteslutande av överklagbarhet inte komma i fråga. Det är ett alltför stort och splittrat område för att en sådan lösning skulle te sig rimlig i FRU:s förslag. Däremot talar starka praktiska skäl för att frågan om överklagbarhet får lösas i de olika specialförfattningarna var för sig, fastän dessa regelmässigt har lägre valör än lag. FRU föreslår därför en särskild regel av innehåll, att regeringen får föreskriva avvikelser från huvudregeln i 29 § första stycket i fråga om beslut som gäller lån och bidrag av statliga medel.

Även vissa andra undantag föreslås från huvudregeln. FRU erinrar om att det med besvärssakkunnigas men inte med arbetsgruppens förslag var nödvändigt att särskilt undanta oförbindande *framställningar till andra myndigheter* och liknande. Ett sådant undantag kan formellt anses onödigt i FRU:s förslag men har likväl tagits med för tydlighets skull. Det bidrar till att klargöra, att det inte längre skall vara den formellt bindande eller oförbindande karaktären hos ett beslut som skall vara avgörande för överklagbarheten. Även en hänvändelse till en annan myndighet, t. ex. en tillsynsmyndighet, skulle i ett enskilt fall kunna

framstå som ett sådant uttryck för myndighetsutövning, som FRU har talat om i det föregående. Det är emellertid inte avsett. FRU har av dessa skäl uteslutit framställningar, förslag, yttranden och liknande till andra myndigheter, med undantag givetvis för det fall, då de enligt författning måste följas av den andra myndigheten. Motsättningsvis bör bl. a. framgå den vidgade överklagbarhet för principbeslut som FRU föreslår.

Ytterligare två inskränkningar har tagits upp i förslaget, i syfte att begränsa antalet besvärsmål om *processuella frågor och liknande.* FRU föreslår att rätten att föra talan, huruvida överklagande har kommit in i rätt tid, begränsas till en instans över beslutsmyndigheten; den andra instansens beslut skall inte få överklagas. Vidare har FRU tagit med en bestämmelse efter mönster från besvärssakkunnigas förslag, att beslut om återförvisning får överklagas endast om det innefattar ett avgörande av en fråga som inverkar på ärendets utgång.

Hittills berörda förslag har tagits in i 29 §. I en särskild 30 § behandlas *beslut under handläggningen.* Här har FRU utgått från arbetsgruppens förslag, som har redovisats i det föregående. Två avvikelser har emellertid gjorts. FRU har inte tagit upp någon punkt om uttagande av vite eller liknande och inte heller någon punkt om beslut rörande ersättning för medverkan vid utredning. Det praktiska behovet torde vara ringa efter de olika förvaltningsdomstolsreformerna på 1970-talet. FRU har inte kunnat finna några fall av sådan betydelse, att de motiverar särskilda bestämmelser i förvaltningslagen.

21 Rätt att överklaga (31 §)

21.1 Bakgrund

I 11 § förvaltningslagen anges vem som får överklaga en myndighets beslut. Paragrafen har följande lydelse:

> Talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot.

FRU:s direktiv innehåller inte något uttryckligt uppdrag rörande besvärsrätten. Emellertid anges i dem att FRU bör överväga de uppslag till reformer som byråkratiutredningen har fört fram i en promemoria som direktiven hänvisar till. I den pekar utredningen bl. a. på att å ena sidan åtskilliga intressen, som är angelägna för medborgarna, inte kan bevakas till följd av de nuvarande principerna för besvärsrätten men att det å andra sidan på många områden förekommer meningslösa besvär i rätt stor omfattning, till följd av att författningsbestämmelser har utformats olämpligt.

Besvärsrätten har ägnats stor uppmärksamhet i litteraturen och blivit föremål för en omfattande rättspraxis. Här behövs endast en översikt av några huvudpunkter.

Av 11 § förvaltningslagen framgår att två förutsättningar skall vara för handen, för att besvärsrätt skall föreligga. Beslutet skall angå den som vill klaga, och det skall ha gått honom emot. Bestämmelsen gäller enbart förvaltningsbesvär. Vid kommunalbesvär tillkommer besvärsrätt varje medlem av kommunen men ingen annan (7 kap. 1 § kommunallagen).

I förarbetena till 11 § har anförts att besvärsrätt bör förbehållas dem som kan åberopa sådana av beslutet berörda intressen som är möjliga att beakta vid sakens prövning (se besvärssakkunniga s. 537; jfr arbetsgruppen s. 237 och prop. del 2 s. 399).

Normalt tillkommer besvärsrätt enbart parter, t. ex. endast sökanden om en ansökan har blivit avslagen. Uttrycket "den som beslutet angår" i 11 § förvaltningslagen kan emellertid omfatta en vidare krets av besvärsberättigade. Rättsläget enligt praxis brukar sammanfattningsvis beskrivas så, att för besvärsrätt krävs att beslutet påverkar vederbörandes rättsställning genom att beröra ett intresse som på något sätt har erkänts i rättsordningen. Vilka dessa intressen är kan ofta utläsas ur lagen eller dess förarbeten. Detta innebär att bedömningen av frågan om besvärsrätt ofta blir beroende av lagstiftningen på det aktuella rättsområdet.

Om *besvärsrätt för enskild* kan följande nämnas. Släktskap eller liknande förhållande till part anses som regel inte ge den anhörige besvärsrätt för egen del. Ägarintresse grundar besvärsrätt i vissa fall, t. ex. för granne i ärenden om byggnadslov. Det skyddsvärda intresset kan då som regel utläsas av den tillämpade författningen. Ett avtalsförhållande med den som beslutet riktar sig till ger däremot som regel inte besvärsrätt för avtalsparten. Arbetsgivare har t. ex. inte besvärsrätt i mål om återkallelse av arbetstagares körkort. Hyresgäst har endast i speciella fall tillerkänts besvärsrätt över beslut som riktar sig till hyresvärden. Om någons näringsutövning påverkas av ett beslut, som avser någon annan, kan besvärsrätt föreligga, i varje fall när det gäller tillstånd att utöva näringsverksamhet. Delägarskap eller medlemskap i juridisk person grundar som regel inte rätt att överklaga beslut som gäller den juridiska personen. Allemansrätt anses inte heller grunda besvärsrätt. En anmälan, t. ex. mot brand- eller hälsofarliga anordningar, ger som regel inte anmälaren vare sig ställning av part eller besvärsrätt. En tillsynsmyndighet anses ta upp anmälningsärenden ex officio.

Rättsläget i fråga om *organisationers besvärsrätt* är oklart. Översiktligt kan dock följande sägas. Varken fackföreningar eller ideella föreningar anses som regel ha besvärsrätt i fråga om beslut som i första hand rör en eller flera medlemmar personligen. En sådan organisation kan dock ibland överklaga beslut som inte i första hand rör vissa bestämda föreningsmedlemmar utan är av intresse för medlemmarna i allmänhet eller för en grupp av dem. Besvärsrätten skulle annars få utövas av de enskilda föreningsmedlemmarna, vilket skulle kunna medföra praktiska problem. En representativ organisation kan i sådana fall framstå som en naturlig ställföreträdare för medlemmarna. Även beslut som berör ideella intressen kan ibland anses mera angå en organisation än dess enskilda medlemmar.

I fråga om *besvärsrätt för myndighet* gäller i huvudsak följande. När en myndighet uppträder i privaträttslig egenskap, dvs. handlar som en enskild, gäller samma principer för besvärsrätten som för enskilda. Om myndigheten uppträder i sin offentligrättsliga egenskap, är läget olika för de statliga och de kommunala myndigheterna. För de *statliga* gäller som huvudregel, att de inte har rätt att överklaga en annan myndighets beslut utan författningsstöd. Sådant förekommer bl. a. inom taxeringsväsendet och på naturvårdsområdet. Om den statliga myndigheten har haft partsställning i underinstansen, har den också besvärsrätt. I fråga om *kommunala* myndigheter gäller, att allmänna till kommunen knutna intressen som regel kan bevakas besvärsvägen av kommunstyrelsen. Om ett beslut berör ett intresse, som bevakas av en specialreglerad nämnd, kan det oftast överklagas av nämnden. Praxis är dock inte helt entydig.

Om rätten att *överklaga ett beslut av en besvärsmyndighet* kan följande sägas. Har besvären ogillats, får bara den förlorande parten själv gå vidare. Om besvären bifalls, gäller i första hand samma regler som om besvärsrätt över beslut i första instans. En specialreglerad kommunal myndighet har också rätt att överklaga, när ett beslut, som den har meddelat och som är betungande för någon eller innebär avslag på en framställning, blir ändrat eller upphävt av en statlig myndighet. Ett

gynnande beslut som upphävs i högre instans anses däremot inte kunna överklagas av den kommunala myndighet som har fattat det ursprungliga beslutet.

Slutligen bör nämnas att frågan om rätt att överklaga liksom frågan om överklagbarhet alltid skall tas upp och prövas av besvärsmyndigheten på eget initiativ. De båda frågorna kan vara så nära förbundna med varandra att det i praktiken är svårt att skilja dem åt.

Om besvärsrättsfrågornas behandling i förarbetena till förvaltningslagen kan följande nämnas.

Besvärssakkunniga diskuterade frågorna ingående (s. 535 ff). De föreslog bl. a. följande bestämmelser (3 kap. 1 § och 13 kap. 4 §):

> Part i ärende angående en sak kan den vara, som saken rörer, så ock sammanslutning, som har att tillvarataga sina medlemmars intressen i visst i stadgarna angivet hänseende, i den mån saken rörer medlem i sådant avseende. - -
>
> Över myndighets beslut i ärende må förvaltningsbesvär anföras av den, som enligt 3 kap. 1 § eller särskilt stadgande varit eller kunnat vara part i ärendet, därest beslutet gått honom emot. Beslut, varigenom kommunal myndighets beslut ändrats eller upphävts, må överklagas även av denna.

Ur motiven kan det med hänsyn till FRU:s egna överväganden och förslag vara värt att återge vad de sakkunniga anförde om myndigheters besvärsrätt. I fråga om statliga myndigheter ifrågasattes ingen ändring av rättsläget, men behovet av en ökad bevakning av allmänna intressen genom särskilda partsrepresentanter ströks under:

> När det gäller statliga organs besvärsrätt är rättsläget i stort sett klart. Det betraktelsesätt som tillämpas i praxis (se s. 519) synes ändamålsenligt och besvärssakkunniga vilja icke föreslå några ändringar därutinnan. De sakkunniga vilja emellertid understryka vikten av att särskilda partsrepresentanter för allmänna intressen i möjligaste mån införas på sådana områden, där erfarenhetsmässigt behov gör sig gällande av möjlighet att på initiativ av det allmänna få en sak prövad i högre instans. Det är t. ex. icke tillfredsställande att i uppbörds- och debiteringsmål ingen särskild partsrepresentant finns för det allmänna utan att JK måste förordna sådan för varje särskilt tillfälle.

Om kommunala myndigheters besvärsrätt nämnde de sakkunniga först begränsningen i gällande praxis, att ändring av gynnande beslut inte får överklagas av den kommunala myndighet som har fattat beslutet. Därefter fortsatte de sakkunniga:

> I den mån talerätt erkännes för allmänt organ, plägar den vara allsidig. Enligt besvärssakkunnigas mening bör även kommunalt organs ifrågavarande besvärsrätt vara fullvärdig. Besvärsrätt bör sålunda i princip tillkomma kommunal myndighet även i sådana fall, där ett gynnande beslut upphävs på talan av en motpart till den gynnade. Det skulle kunna göras gällande, att det negativa beslutet i angivna fall endast angår den missgynnade enskilde. För besvärssakkunniga framstår det emellertid som naturligt att utgå från att det är den kommunala myndighetens uppgift att underkasta ärendena en fullständ bedömning. En besvärsrätt för den kommunala myndigheten ter sig mot denna bakgrund väl underbyggd. Några begränsningar i kommunal myndighets rätt att överklaga ett beslut, varigenom dess eget beslut ändrats eller upphävts, böra alltså ej gälla.
>
> Vad gäller kommunal myndighets rätt att anföra besvär i andra än senast

diskuterade fall för tillvaratagande av allmänna intressen synes rådande rättsläge tillfredsställande. Kommuns styrelse och kommunala organ för specialreglerad förvaltning böra alltså framdeles liksom hittills äga föra talan mot beslut av statsmyndighet eller annan kommunal myndighet, vilka anses förfördela sådant allmänt intresse, som organet är satt att bevaka.

Besvärssakkunnigas förslag om sammanslutnings rätt till partsställning mötte stark kritik från remissinstanserna. Förslaget fördes därför inte vidare av *arbetsgruppen.* Partsbegreppet kom i dess förslag att omfatta "envar, till vilken det slutliga beslutet kan komma att ställas eller vilken detta eljest uppenbarligen kan komma att angå nära, samt den som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet" (4 §). Besvärsrätt skulle enligt arbetsgruppen (20 §) tillkomma part men också "annan som beslutet angår, om detta går honom emot". Vidare föreslogs en regel om besvärsrätt för en kommunal myndighet, då dess beslut har ändrats eller upphävts av en statlig myndighet.

Om skillnaden mellan parter och besvärsberättigade i förvaltningsförfarandet anförde arbetsgruppen (s. 85 ff):

> För att förtjäna att kallas part skall ett subjekt föra en talan i ärendet, som berättigar till saklig prövning, inta en sådan ställning, sakligt sett, att full aktinsyn bör medges honom, att utredningsmaterialet i ärendet bör tillställas honom med tillfälle att yttra sig över det samt att beslutet i ärendet bör delges honom. I de allra flesta fall är den som visar upp dessa kännetecken identiskt med *beslutets adressat.* Det är den som ansöker, anmäler, klagar etc. eller den som föreläggs, förbjuds, omhändertas osv. som är sakligt meriterad till den erkända ställning i ärendet som det innebär att vara part. I främsta rummet är det alltså den, till vilken det slutliga beslutet i ärendet kan komma att ställas, som bör betraktas som part.
>
> I de allra flesta ärenden figurerar ingen annan, vars rätt eller plikt kan komma att beröras av det slutliga beslutet, än den som formellt eller reellt kan bli beslutets adressat. I vissa fall kan dock också en *tredjeman* iakttas.
>
> - - - -
>
> Av praktiska skäl kan det inte fordras av en myndighet att den behandlar en tredjeman, som part, om det inte ligger i öppen dag att denne tredjeman finns i ärendet och att saken angår honom så nära att han är sakligt meriterad för partsbehandling. Förhållandet kan uppenbaras för myndigheten antingen genom att tredjemannen i fråga ger sig till känna hos myndigheten och klargör arten och styrkan av sina intressen eller genom att hans existens och intressen framgår direkt av utredningsmaterialet i ärendet. Några särskilda efterforskningar skall myndigheten inte behöva göra.

I motiven till regeln om besvärsrätt uttalade arbetsgruppen (s. 237), att det naturligtvis skulle vara tilltalande om kretsen av besvärsberättigade kunde anges mera konkret. De saklegitimerade intressena i förvaltningsärenden är emellertid mångskiftande och under ständig förändring. Man nödgas därför falla tillbaka på den vedertagna tyvärr tämligen intetsägande abstrakta beskrivningen "den som beslutet angår". Frågorna om myndighets besvärsrätt togs inte upp i motiven.

I *propositionen* uttalade departementschefen (del 2 s. 398 f), att den närmare bestämningen av de besvärsberättigades krets även i fortsättningen borde ankomma på rättstillämpningen. De preciseringar i lag

som kunde behövas borde göras i författningarna för olika sakområden. Frågan om kommunal myndighets besvärsrätt hade enligt departementschefen nära samband med dels det allmännas möjligheter att anföra besvär över beslut som kan anses förfördela ett offentligt intresse, dels en utsträckt tillämpning av tvåpartsförfarande genom partsrepresentant för det allmänna i förvaltningsärenden ("allmänt ombud"). Dessa frågor borde bli föremål för en samlad bedömning, och något förslag i saken lades därför inte fram.

Om rättsläget i de nordiska länderna som har infört allmänna lagregler motsvarande förvaltningslagen, Norge och Finland, kan följande nämnas.

I *Norge* gäller enligt 28 § forvaltningsloven att beslut som avser rättigheter eller plikter för enskilda personer ("enkeltvedtak") kan överklagas dels av part, dels av annan som har ett rättsligt klagointresse i saken. Part definieras i lagen (2 §) som den som ett avgörande riktar sig mot eller som saken eljest direkt gäller. De som anges ha ett rättsligt klagointresse i saken omfattar t. ex. yrkes- och näringsorganisationer; dessa kan ha ett intresse av att bevaka frågor som direkt gäller enskilda men som har ett intresse för organisationen eller medlemmarna generellt. Också t. ex. en kommun kan ha klagorätt när saken gäller eller har direkt betydelse för större persongrupper i kommunen.

I *Finland* gäller enligt 4 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, att "sakägare" kan anföra besvär över beslut av statsråd eller ministerium, vilket kränker hans rätt. Vad som inbegrips i detta begrepp är ej helt klart. Närmast torde dock åsyftas den som har saklegitimation i ärendet, dvs. har rätt att i eget namn framställa en ansökan. I övrigt saknas allmänna bestämmelser i ämnet. I de materiella författningarna finns dock åtskilliga exempel på regler om besvärsrätten. De är dock inte enhetliga och är svåra att sammanfatta. Av dem och av rättspraxis torde dock följande kunna utläsas. Sökanden har alltid besvärsrätt i ansökningsärenden. Även andra som saken rör har detta, men kretsen är svåravgränsad. Vid betungande beslut har som regel bara beslutets adressat besvärsrätt. I övrigt kan ofta av lagens skyddssyfte utläsas vem som har besvärsrätt, t. ex. i regel den som skall höras i ärendet. Allmänt gäller vidare att det intresse som åberopas skall ha varit möjligt att beakta då ärendet avgjordes. Organisationer har i princip inte besvärsrätt och statliga myndigheter har det som regel bara då uttryckliga stadganden om det finns.

21.2 Överväganden

Den första fråga som möter i detta sammanhang är om man bör behålla den nuvarande *huvudregeln*, att besvär får anföras av "den som beslutet angår, om det gått honom emot", eller om man bör försöka åstadkomma en närmare precisering. FRU anmärker att varken besvärssakkunniga eller arbetsgruppen gjorde något försök till precisering och att 1971 års proposition tog ståndpunkten, att dessa frågor bör lämnas åt rättstillämpningen och speciallagstiftningen.

FRU har kommit till samma uppfattning som redovisas i förarbetena till förvaltningslagen. Arbetsgruppens i det föregående redovisade överväganden överensstämmer nära med dem som FRU har gjort. Förhållandena växlar och undgår ständiga förändringar. Tyvärr får man därför falla tillbaka på den vedertagna tämligen intetsägande beskrivningen. FRU vill tillägga att en närmare precisering av kretsen besvärsberättigade ofrånkomligen skulle leda till en omfattande och invecklad lagtext utan att medföra några påtagliga vinster.

Den nuvarande huvudregeln har alltså bibehållits i FRU:s förslag. Liksom i fråga om överklagbarheten har FRU övervägt olika *kompletteringar* med speciella bestämmelser. Dessutom har FRU diskuterat de frågor som byråkratiutredningen aktualiserade i sin promemoria. Härvid har en utgångspunkt varit att de praktiska problemen är andra än då det gällde överklagbarhet. Det förekommer knappast i någon större utsträckning att enskilda anför besvär utan rimlig saklegitimation, utan ett någorlunda påtagligt intresse av det beslut det gäller. Undantag förekommer givetvis men inte i ett antal som motiverar, att man gör de grundläggande principerna för besvärsrätten snävare. Här föreligger en skillnad gentemot överklagbarheten.

Ett praktiskt problem är däremot, som byråkratiutredningen påpekade, mängden av sakligt sett meningslösa besvärsmål. Det är, som utredningen också framhöll, väsentligt att man vid utformningen av olika författningar ägnar särskild uppmärksamhet åt frågorna om både överklagbarhet och besvärsrätt. Det är enligt FRU:s bedömning främst på den vägen som man kan minska antalet meningslösa besvärsmål. Det bör därvid uppmärkammas att det inte bara är fråga om ett problem för myndigheterna som belastas med onödigt arbete. Det måste också många gånger upplevas som otillfredsställande av de enskilda att visserligen ha möjlighet att överklaga men sakna nämnvärda utsikter att få en ändring till stånd.

Inom förvaltningslagens ram är emellertid möjligheterna begränsade att komma åt problemet med de meningslösa besvärsmålen. De möjligheter som föreligger har FRU tagit till vara. En viss åtstramning av reglerna om överklagbarhet har föreslagits i 29 §, och ökade befogenheter för myndigheterna i första instans att själva ändra felaktiga beslut föreslås i 35 och 37 §§. Av indirekt betydelse är också den inriktning på bättre kontakter mellan myndigheterna och de enskilda som präglar förslaget. En minskning av antalet överklaganden bör följa av bättre vägledning och bistånd åt de enskilda och av enklare förfaranden med ett ökat inslag av muntliga kontakter. Ett klarare och mera lättbegripligt språk i myndigheternas skrivelser och bättre motiveringar av fattade beslut kan också hjälpa till att undanröja missförstånd och missnöje, som leder till överklaganden i onödan De nu aktuella bestämmelserna om besvärsrätt utgör däremot knappast något användbart medel i detta sammanhang.

Det andra problemet, som byråkratiutredningen har framhållit, pekar i motsatt riktning mot de nu nämnda. På flera områden förhåller det sig otvivelaktigt så, att alla skyddsvärda intressen inte kan bevakas besvärsvägen, därför att det inte finns något subjekt till vilket dessa intressen är

så starkt knutna att besvärsrätt föreligger. Byråkratiutredningen har som exempel pekat på kulturella synpunkter och trafiksäkerhetssynpunkter i byggnadsmål. Dessa problem kan emellertid knappast lösas genom regler om besvärsrätt för enskilda. FRU kan sålunda inte tänka sig att föreslå någon uppmjukning av själva huvudregeln, så att enskilda personer ges rätt att företräda intressen som i första hand är allmänna. Inte heller vill FRU aktualisera den omfattande och svåra problematiken med organisations besvärsrätt enbart för att åstadkomma en mera allsidig besvärsprövning. Eftersom det väsentligen är fråga om intressen av allmän natur, som för närvarande inte alltid kan bevakas besvärsvägen, kommer i stället myndigheternas besvärsrätt in i bilden.

Frågorna om *myndigheters besvärsrätt* kan emellertid inte tas upp endast i det nu angivna, begränsade perspektivet. Vad som först bör övervägas är om man bör komplettera huvudregeln om rätt att överklaga med vissa regler om myndigheters besvärsrätt som utgår från den nuvarande ordningen. Närmast har man då att beakta *de kommunala myndigheterna.* Om man i princip ställer sig positiv till en utbyggnad i detta avseende - vilket är FRU:s inställning liksom besvärssakkunnigas och arbetsgruppens - får man ta till utgångspunkt en kodifiering av gällande rätt och därför överväga vilka punktvisa reformer som kan vara befogade.

Arbetsgruppen föreslog, liksom besvärssakkunniga, en bestämmelse om rätt för en kommunal myndighet att överklaga, om dess beslut har ändrats eller upphävts av en statlig myndighet. Redan i dag föreligger som regel en sådan rätt i fråga om betungande beslut och avslagsbeslut.

Ett huvudskäl till att arbetsgruppens förslag inte genomfördes var, att frågan om tvåpartsförfarande först behövde övervägas. Efter förvaltningslagens tillkomst har denna fråga diskuterats i åtskilliga sammanhang, och reformer har genomförts på skatte-, socialförsäkrings- och körkortsområdena.

Av särskild vikt i dag är länsdomstolskommitténs betänkande (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde - Administrativ tvåpartsprocess. Kommitténs uppdrag har omfattat att överväga dels införande av en funktion som allmänt ombud i mål hos länsrätterna, dels en utvidgad besvärsrätt för det allmänna. Sammanfattningsvis förordar kommittén att ett allmänt ombud införs i hälsovårds-, djurskydds-, brand- och vapenmål. I normala fall bör enligt kommitténs mening även kommunens intressen bevakas genom det allmänna ombudet, men i vissa fall bör kommunen tillerkännas egen besvärsrätt.

Vid remissbehandlingen har länsdomstolskommitténs förslag mött en ganska omfattande kritik. Denna har främst gått ut på att förslaget skulle leda till kostnadsökningar och ökad byråkrati. Från kommunalt håll har vidare anmärkts mot oklarheten i de kommunala myndigheternas och det allmänna ombudets inbördes ställning samt mot förslaget att väsentligt begränsa de kommunala myndigheternas nuvarande rätt att överklaga beslut av statliga myndigheter.

FRU har ansett sig oförhindrad att ta upp frågan om de kommunala myndigheternas besvärsrätt. Utgångspunkten bör vara att denna skall anges i förvaltningslagen. Eventuella särlösningar på speciella områden

på grundval av länsdomstolskommitténs förslag kan genomföras med stöd av regeln i lagförslagets 3 § om avvikelser genom annan lag.

Enligt nuvarande praxis har kommunala myndigheter besvärsrätt när ett statligt organ har ändrat dess beslut, såvida det inte är fråga om ändring av ett gynnande beslut. Den sistnämnda inskränkningen bör enligt FRU:s mening kunna slopas. Därigenom får man en enkel och enhetlig reglering. FRU anmärker att såväl besvärssakkunniga som arbetsgruppen föreslog lagregler utan att ta upp den nu berörda inskränkningen.

Som nämnts i det föregående är kommunerna i viss utsträckning besvärsberättigade även på den grunden, att ett beslut berör ett viktigt allmänt intresse som anknyter till kommunen och som denna har att företräda. Även detta bör givetvis komma till uttryck i förvaltningslagen.

Mot den nu angivna bakgrunden har FRU i 31 § andra stycket tagit in två punkter om kommunernas besvärsrätt. Den första avser situationen då ett statligt beslut berör ett till kommunen knutet allmänt intresse. Besvärsrätten tillkommer där kommunens styrelse. FRU anmärker att uttrycket allmänt intresse har en hävdvunnen betydelse och därför inte bör kunna vålla några missförstånd. I motsats därtill står de speciella, sektorsbundna intressena som anges i särskilda författningar. Besvärsrätten tillkommer där den kommunala myndighet som enligt föreskrifterna i fråga har att beakta det intresse som berörs av det statliga beslutet. Detta kommer till uttryck i den andra punkten.

FRU vill tillägga att de föreslagna bestämmelserna synes motiverade inte bara med hänsyn till ämnets praktiska betydelse utan också därför att en viss oklarhet om gällande rätt ibland kommer till uttryck. Av särskild vikt är att klart ange, att det i varje situation i princip bara finns en kommunal myndighet som äger utöva besvärsrätten och att den ena kommunala myndigheten inte har någon befogenhet att gå in på den andras område eller överklaga andra kommunala beslut.

När det gäller *de statliga myndigheterna* är utgångspunkten enligt en i stort sett fast praxis, att de saknar besvärsrätt. På sådana områden, där man har ansett att det allmänna bör ha besvärsrätt, har man antingen särskilt föreskrivit besvärsrätt för den myndighet, som bevakar det allmänna intresset, eller inrättat en funktion som allmänt ombud. Under 1970-talet har, som förut anmärkts, införts allmänna ombud på flera områden. Det har också nämnts att både besvärssakkunniga och länsdomstolskommittén har uttalat sig för en ökad partsrepresentation för det allmänna.

FRU anser att det inte kan i detta sammanhang komma i fråga att allmänt ompröva frågan om de statliga myndigheternas besvärsrätt. Någon sådan bör sålunda i princip inte föreligga. Man kan emellertid i detta sammanhang ta upp den förut berörda frågan om möjligheterna att åstadkomma en mera allsidig besvärsprövning, omfattande även sådana allmänna intressen som för närvarande inte kan bevakas besvärsvägen.

FRU vill särskilt framhålla de olägenheter, som kan följa av att enpartsärenden stannar i en lägre instans, därför att någon besvärsberättigad saknas då parten vunnit bifall till sin talan. Med tanke på den vikt, som man har lagt vid förvaltningdomstolarnas roll inom det administra-

tiva rättsskyddssystemet, är det enligt FRU:s mening angeläget att se till att alla beslut av principiell betydelse kan föras vidare till avgörande i sista instans. Man måste slå vakt om prejudikatbildningen.

De två lösningar av det angivna problemet, som man enligt FRU:s mening i första hand kan tänka sig är att dels beakta synpunkterna vid utformningen av lagstiftningen på olika områden, t. ex. den väntade plan- och byggnadslagstiftningen, dels söka tillgodose de intressen det gäller genom en försiktig utvidgning av de statliga myndigheternas besvärsrätt. Det senare kan ske inom ramen för förvaltningslagen.

Starka skäl talar enligt FRU:s mening för att ge de centrala statliga myndigheterna, var och en inom sitt fackområde, en befogenhet att överklaga beslut i sådana fall, där de anser att en prövning i högre instans är av vikt för vägledning av rättstillämpningen. I första hand tänker FRU på beslut av länsstyrelser, länsrätter och kammarrätter; beslut av kommunala myndigheter i första instans bör undantas av principiella skäl. Givetvis kan man tänka sig en punktvis utvidgning av besvärsrätten via den speciella lagstiftningen, men detta synes vara en onödigt omständlig väg. Det gäller *ett generellt problem*, och den naturliga lösningen ger då *den generella lagstiftningen.* I enlighet härmed har FRU tagit in en särskild tredje punkt i 31 §; en motsvarande bestämmelse är nödvändig även i förvaltningsprocesslagen, om länsrätternas och kammarrätternas domar skall omfattas av den nya besvärsrätten.

Den föreslagna bestämmelsen bör också ses från allmänhetens synpunkt. Utan att utvidga de enskildas besvärsrätt skulle man öppna en möjlighet för enskilda personer att genom en anmälan till en besvärsberättigad myndighet göra denna uppmärksam på ett aktuellt beslut. Om myndigheten skulle välja att inte överklaga beslutet, kommer den enskilde enligt gällande principer - som FRU inte åsyftar någon ändring i - inte att ha möjlighet att som anmälare få detta ställningstagande prövat i högre instans. Den föreslagna ordningen skulle ändå innebära en viss förbättring för den enskilde jämfört med i dag.

Mot FRU:s förslag skulle kunna invändas att det öppnar en möjlighet till ökning av antalet besvärsmål som inte kan överblickas. Det finns emellertid enligt FRU:s uppfattning inte någon anledning att befara, att den nya besvärsmöjligheten skulle tas i anspråk i oträngt mål. Redan arbets- och resursskäl talar mot att myndigheterna skulle ge sig in på opåkallade överklaganden. Däremot har varje myndighet ett legitimt intresse av att få till stånd vägledande prejudikat inom sitt arbetsområde. Man bör också i detta sammanhang tänka på strävandena att minska de statliga myndigheternas egen normgivning och även deras tillsyn över de kommunala organen. I linje med dessa strävanden ligger enligt FRU:s mening att underlätta prejudikatbildningen.

22 Hur man överklagar (32 och 33 §§)

22.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller i 12 § följande bestämmelser:

Besvär över myndighets beslut anföres genom att besvärshandling tillställes den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I fråga om beslut, som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som ej delges, räknas besvärstiden från den dag då beslutet tillkännagavs. Härvid har 5 § första stycket lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. motsvarande tillämpning.

Besvär som ej anförts i rätt tid tas inte upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet, skall besvären ändå tas upp till prövning. Detsamma gäller, om besvärshandlingen har kommit in för sent till den myndighet som har att pröva besvären och detta beror på att en underrättelse om vad part skall iaktta vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

I sitt *första betänkande* föreslog FRU vissa ändringar i 12 §. En av dessa avsåg verkan av felaktiga besvärshänvisningar. Genom lagändring har därefter tredje stycket fått den lydelse som återges ovan (prop. 1981/82:190). Vidare föreslog FRU en ändrad ordning för ingivande av besvär. Innebörden var att besvärshandling fortsättningsvis skulle tillställas beslutsmyndigheten och inte besvärsmyndigheten. Det är de härmed sammanhängande frågorna som nu främst är av intresse.

FRU erinrade i sitt betänkande bl. a. om att den föreslagna ordningen hade övervägts i förarbetena till förvaltningslagen. Det avgörande skälet för att den då inte genomfördes var, att den inte ansågs möjlig att tillämpa vid överklagande av kommunala myndigheters beslut. Detta skäl kan, framhöll FRU, inte anföras i dag. FRU hänvisade i övrigt bl. a. till ordningen vid domstolarna samt till arbetsmässiga synpunkter.

FRU:s förslag beträffande besvärs ingivande hade ett nära samband med det samtidigt framförda förslaget om ett omprövningsinstitut i första instans, knutet till besvärsförfarandet. I fråga om enskildheterna behöver här endast nämnas att omprövningsbestämmelsen var utformad som en rekommendation, varvid förutsattes att besvären skulle sändas vidare till besvärsmyndigheten i tveksamma fall, t. ex. då det var oklart

om förutsättningarna för sakprövning var uppfyllda eller då ett yrkande om inhibition hade framställts. FRU hänvisar till det förra betänkandet för närmare detaljer.

Förslaget om en ändrad ordning för ingivande av besvär har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Ur *remissyttrandena* är bl. a. följande kritiska synpunkter av intresse att anföra i detta sammanhang.

Två remissinstanser, hovrätten över Skåne och Blekinge och LON, anser att prövningen av frågan, om formella förutsättningar för att ta upp besvären till prövning (sakprövningsförutsättningar) föreligger, liksom hittills måste göras av besvärsinstansen. Prövningen kan enligt dem inte anförtros beslutsmyndigheterna. Detta talar mot ingivande till beslutsinstansen. Det bör nämnas att flera andra remissinstanser, bl. a. kammarrätten i Stockholm och Sveriges domareförbund, i stället menar att man bör överväga att överlåta bedömningen av om sakprövningsförutsättningar föreligger på beslutsinstanserna.

I flera remissyttranden påpekas att det finns en risk för felaktigheter och förseningar i handhavandet av besvären på beslutsmyndigheter. Speciellt nämns de fall då inhibition kan vara aktuell.

Några remissinstanser framhåller att en omläggning av ingivandet av besvär innebär en övervältring av arbetsuppgifter från besvärs- till beslutsinstansen. Bl.a. från kommunalt håll riktas av denna anledning kritik mot förslaget. Stockholms kommun och länsstyrelsen i Stockholms län menar dessutom att de lättnader i arbetsuppgifterna som kan åstadkommas hos besvärsmyndigheterna är mindre än det merarbete som blir följden för beslutsmyndigheternas del.

För den kommunala verksamhetens del anför bl. a. Svenska kommunförbundet också att det inte är lämpligt att ha en ordning för ingivande av besvär då det gäller kommunalbesvär och en annan för förvaltningsbesvär.

Det förhållandet, att besvären skall vara ställda till besvärsmyndigheten men lämnas in till den myndighet vars beslut klaganden ogillar, måste enligt länsstyrelsen i Stockholm te sig främmande för den enskilde.

22.2 Överväganden

FRU:s tidigare förslag om *en ändrad ordning för ingivande av besvär* har fått stöd av flertalet remissinstanser. Att de nya direktiv, som därefter har utfärdats för FRU:s arbete, klart uttalar sig för ett omprövningsinstitut i första instans i fall av besvär utgör också ett starkt skäl för att vidhålla förslaget. Det nu framlagda lagförslaget bygger således på att överklagande skall ske genom att besvärshandling ges in till beslutsmyndigheten.

Det är knappast motiverat att upprepa den argumentation som utvecklades i det förra betänkandet. Några synpunkter skall dock tas upp som FRU har diskuterat särskilt vid sina förnyade överväganden i ämnet.

Den ordning som FRU föreslår gäller redan hos domstolarna och på bl. a. socialförsäkringsområdet. Ett förslag har nyligen lagts fram om att alla överklaganden i skattefrågor skall ges in till den lokala skattemyndigheten.[1]

FRU:s förslag finner alltså stöd på båda de största förvaltningsområdena. Detta talar starkt för att man bör åstadkomma en enhetlig ordning för hela förvaltningen.

Hur en enskild skall gå till väga, då han vill överklaga ett beslut eller en dom, är en fråga av så grundläggande betydelse, att det inte kan vara lämpligt att förhållandena växlar från det ena fallet till det andra. Särskilt om man på alla de tre största områdena - domstolarna, socialförsäkringarna, skatterna - får en gemensam ordning, måste det vara till stor fördel för både myndigheterna och allmänheten, om samma regler anges som normalprocedur i förvaltningslagen för alla de många förvaltningsområdena i övrigt, som vart för sig är litet jämfört med de tre nämnda. Man kan då inrikta sig på att *åstadkomma fasta adminstrativa rutiner* för behandlingen av överklaganden. Därigenom skulle de risker för onödiga fördröjningar etc. bortfalla, som brukar anföras mot ändringar i den nuvarande ordningen.

Av särskilt värde blir enhetlighet och fasta rutiner, om man fullföljer tanken på ökade möjligheter för beslutsmyndigheterna att ompröva sina beslut, innan de tas upp i högre instans efter överklagande. Frågan behandlas i 24 kap. Även i detta avseende har socialförsäkrings- och skatteområdena gått före i utvecklingen. Syftet är att i de mängder av mål, som förekommer i dessa ämnen, åstadkomma en förkortning av handläggningstiderna och arbetsinsatserna totalt sett, till gagn för både myndigheterna och allmänheten. På sikt måste det vara i hög grad önskvärt, att man får *en enhetlig handläggningsordning för hela inledningsskedet av alla mål och ärenden om överklagande.* Det kan ge en ordentlig rationaliseringsvinst och skulle dessutom svara mot de entydiga beskeden från olika undersökningar, att många människor har svårigheter att överklaga. Från båda synpunkterna är det angeläget med en bestämd inriktning på att ärenden såvitt möjligt skall föras till slut redan i första instans. FRU vill tillägga, att utvecklingen på dataområdet synes både underlätta och utgöra ett särskilt skäl för sådana fasta och enhetliga rutiner, som åsyftas här.

Naturligtvis kan man anse att det är otillfredsställande att kommunalbesvär ges in till besvärsmyndigheten och förvaltningsbesvär till beslutsmyndigheten. I den mån en sådan teknisk översyn av kommunallagen kommer till stånd, som FRU har hänfört sig till i det föregående, finns det skäl att även ta upp denna fråga till övervägande.

Den mest påtagliga risken för att en ändrad ordning för överklagande skulle kunna leda till olägenheter föreligger i de fall då yrkande har framställts om inhibition. FRU har övervägt om man bör föra in en särskild regel om att besvären i sådana fall skall omedelbart lämnas över

[1] Förslag av RDB-utredningen, riksskatteverkets och domstolsverkets besvärsutredning, tillsatt enligt regeringens beslut 1982. Riksskatteverkets rapport 1983:7, domstolsverkets rapport 1983:1, Förenklad hantering av taxeringsbesvär m. m.

till besvärsmyndigheten. Otvivelaktigt finns det här utrymme för olika meningar. FRU har för egen del stannat för att det är onödigt att belasta lagtexten med en sådan regel. Man bör kunna hysa förtroende för att myndigheterna även därförutan kommer att ägna frågan tillbörlig uppmärksamhet.

I sitt förra betänkande berörde FRU möjligheten att vid ett ändrat ingivande av besvär också överflytta bedömningen, om sakprövningsförutsättningar föreligger, från besvärs- till beslutsinstansen (s. 140). Med hänsyn till att den juridiska bedömningen i dessa frågor kan vara svår, stannade FRU för att inte föreslå någon ändring i detta avseende. Vid sina förnyade överväganden efter remissbehandlingen har FRU kommit att tveka, huruvida inte det tidigare ställningstagandet var alltför försiktigt. Man bör inte överdriva de svårigheter som det här gäller. FRU har dock inte i det nya lagförslaget gått längre än till att föra in en bestämmelse om att beslutsmyndigheten skall pröva, om besvären har kommit in i rätt tid. En uttrycklig reglering av dessa frågor i övrigt synes inte vara nödvändig. De får betydelse närmast i samband med omprövning, som behandlas i 37 §.

FRU motiverade sitt förslag i det förra betänkandet, förutom med dess samband med omprövningsfrågan, med att den nya ordningen borde leda till en arbetsbesparing totalt sett. FRU har inte kommit till någon ändrad uppfattning på denna punkt. Vad som bör ytterligare betonas är att det knappast är riktigt att uppfatta detta förslag - sett fristående från omprövningsfrågan - som en övervältning av arbetsuppgifter från besvärs- till beslutsmyndigheterna. Såvitt FRU kan bedöma är den enda påtagliga förändring som ett ändrat ingivande i praktiken skulle medföra, att det kommer att krävas att beslutsmyndigheten registrerar de inkomna besvären. Denna åtgärd torde dock knappast innebära någon ökad arbetsbelastning, eftersom det redan i dag torde ske någon form av registreringsåtgärd, när besvärsmyndigheten rekvirerar handlingarna i det överklagade ärendet från beslutsmyndigheten.

En annan fråga, som FRU har diskuterat ingående, är hur man skall se på den situationen, då en part *trots en riktig anvisning ger in sitt överklagande till besvärsmyndigheten* och det därför kommer beslutsmyndigheten till handa för sent. För närvarande gäller i motsvarande situation - dvs. att överklagandet ges in till beslutsmyndigheten - att det ändå tas upp till prövning.

FRU har stannat för att överklagande inte bör tas upp i den angivna situationen. Detta framstår för FRU som en naturlig konsekvens av den omläggning som föreslås. Denna skall ses i samband med förstainstanstänkandet i allmänhet och med den i 37 § angivna nya omprövningsmöjligheten i synnerhet. Det är väsentligt att få en fast och enkel ordning som befordrar skyndsamhet och arbetsbesparingar. En ordning, enligt vilken det är i sak likgiltigt om överklagande sker hos besluts- eller besvärsmyndigheten, inger vissa betänkligheter från dessa synpunkter. Mot de fördelar, som de enskilda vinner genom bl. a. omprövningen, får vägas ett krav på att de skall iaktta riktiga besvärshänvisningar.

Man får också tänka på att den nya ordningen innebär, att den enskilde skall sända sitt överklagande till en myndighet som han väl

känner till, inte som nu till en överinstans som han inte tidigare har varit i kontakt med. FRU erinrar också om föreskriften i 7 § om vidarebefordran av en handling som uppenbart är avsedd för en annan myndighet än den som har tagit emot den. Slutligen måste man beakta de krav, som ställs på myndigheterna, att iaktta enkelhet, klarhet och begriplighet. Dessa krav gäller naturligtvis inte minst underrättelser om klagomöjligheter. Konsekvensen synes då bjuda, att den enskilde förutsätts följa de anvisningar han får.

23 Rättelse av beslut (34 §)

23.1 Bakgrund

Förvaltningslagen innehåller i 19 § följande bestämmelse:

Innan myndigheten rättar beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, skall tillfälle lämnas part att yttra sig, om det ej är obehövligt.

Såväl besvärssakkunniga (11 kap. 10 §) som arbetsgruppen (18 §) och även departementschefen i lagrådsremissen (prop. 1971:30 del 2 s. 506 och del 3 s. 114) ville avfatta bestämmelsen som en befogenhetsregel. På förslag av lagrådet (prop. del 2 s. 688 och 704), gavs emellertid paragrafen den ovan återgivna jämkade lydelsen för att förhindra feltolkning rörande omfattningen av myndighets rättelsemöjlighet.

23.2 Överväganden

FRU:s förslag upptar i 35 § bestämmelser om myndighets befogenheter att ändra beslut i andra fall än dem som avses i denna paragraf, om rättelse av skrivfel och liknande. Det skäl, som vid förvaltningslagens tillkomst anfördes för att avfatta stadgandet som en förfaranderegel och inte som en befogenhetsregel, har därmed bortfallit. Med hänsyn härtill har 34 § utformats enligt det senare alternativet. I sak innehåller förslaget inga nyheter i förhållande till tidigare förslag under förarbetet på förvaltningslagen.

24 Ändring och omprövning av beslut (35-37 §§)

Myndigheternas möjligheter att ompröva och ändra sina beslut har kommit i förgrunden vid reformdiskussionerna på förvaltningsförfarandets område under senare år. Vad man framför allt har i sikte är att på denna väg minska antalet besvärsmål. Man har också framhållit som önskvärt, att de högsta instanserna inte i så stor utsträckning som nu belastas med ärenden angående extraordinära rättsmedel, främst resning och återställande av försutten tid.

FRU gick in på dessa frågor redan i sitt första betänkande genom ett förslag till en allmän regel om omprövning hos beslutsmyndigheten i händelse av besvär. De nya direktiv, som utfärdades 1983, uppehåller sig utförligt vid frågan om omprövning av beslut.

24.1 Bakgrund

I det närmast föregående kapitlet nämndes att förvaltningslagen i dag endast innehåller en bestämmelse om förfarandet vid rättelse av beslut. FRU hänvisar till vad som anfördes där. En kort redogörelse för *gällande rätt* i övrigt togs in i det första betänkandet, i nära anslutning till litteraturen.[1] Den kan förtjäna att återges med samma innehåll i sak även här, som en allmän bakgrund.

Man brukar skilja mellan positiv och negativ *rättskraft.* Den positiva innebär att ett beslut direkt kan läggas till grund för ett annat beslut, t. ex. ett mantalsskrivningsbeslut för ett beslut i vilken kommun en person skall taxeras. För FRU är det främst den negativa rättskraften som är av intresse: frågan om beslutsmyndigheten är oförhindrad att ompröva ett beslut som den har fattat. I det följande avses genomgående endast den negativa rättskraften.

Det finns en rad olika skäl som talar för och emot att ett visst beslut vinner rättskraft, dvs. inte kan omprövas av beslutsmyndigheten. Det är en avvägning mellan dessa olika skäl som ligger till grund för avgörandet om ett beslut har rättskraft eller inte.

Som skäl mot att ett beslut skall få ändras av beslutsmyndigheten, dvs. som *skäl för rättskraft* brukar främst anföras följande:

[1] Utöver de arbeten, som nämndes i inledningen till specialmotiveringen, kan nämnas Westerbergs om rättskraften (1951) och Ragnemalms om extraordinära rättsmedel (1973) och om litispendens (FT 1974 s. 57 ff).

- Trygghetsskäl är det viktigaste argumentet. Har en förmån beviljats kräver den enskildes trygghet, att beslutet inte får ändras utan vidare. Den enskilde kan ha förlitat sig på beslutet och vidtagit åtgärder på grund av det.
- Finns det flera parter i ett ärende, kan en ändring av beslutet innebära att en av parterna blir lidande.
- Omfattande befogenheter att rätta felaktiga beslut befaras kunna leda till minskad noggrannhet vid utredningen och fattandet av beslut.
- En viss risk anses ibland föreligga för en olämplig köpslagan mellan den enskilde och myndigheten.
- En ändring av ett beslut på myndighetens initiativ i en viss del av beslutet, när den enskilde begär ändring i en annan del, kan uppfattas som ett slags repressalieåtgärd från myndighetens sida.

Som skäl för att ett beslut skall kunna ändras av beslutsmyndigheten, dvs. som *skäl mot rättskraft* brukar främst anföras följande:

- Allmänt sett är det otillfredsställande, att ett beslut som är uppenbart olagligt eller felaktigt skall få fortsätta att gälla och utöva sina verkningar.
- Även om ett beslut i och för sig har varit korrekt när det fattades, kan nya omständigheter komma i dagen och ändra förutsättningarna. Det är då otillfredsställande om myndigheten inte får vidta en ändring.
- Beslut om allmän ordning och säkerhet liksom beslut, som syftar till att undanröja allvarliga faror för liv, hälsa eller egendom, måste kunna få ändras när en ny situation har inträtt.
- Ett skäl, som har förts in i resonemanget under senare år, är att omprövning kan vara ett enklare och billigare alternativ till ändring efter överklagande.

De skäl för och emot rättskraft som här har redovisats väger naturligtvis olika tungt vid olika typer av beslut. I praxis har rättskraftsfrågan därför besvarats olika. Följande *huvudlinjer* kan sägas gälla.

1. Beslut i flerpartsmål, som påminner om tvistemål eller brottmål, är i princip inte möjliga att ändra. För detta talar, förutom trygghetsaspekten, att det ter sig naturligt att söka ledning av rättegångsbalken i brist på direkt tillämpliga bestämmelser.

2. Gynnande beslut vinner i allmänhet rättskraft. Om en myndighet har tillsatt en offentlig funktionär, meddelat ett tillstånd eller bifallit en ansökan om ett ekonomiskt bidrag, kan den inte utan vidare fatta ett nytt beslut i saken. Här är trygghetsaspekten avgörande. Den enskilde skall kunna lita på att beslutet står fast. Han skall kunna företa olika åtgärder på grundval av beslutet utan att behöva riskera, att det plötsligt återkallas. Tre viktiga undantag gäller emellertid:

2 a. För det första är det ganska vanligt att gynnande beslut, särskilt tillstånd, förses med återkallelseförbehåll. Tillståndet ges alltså under det uttryckliga villkoret, att det kan komma att återkallas under vissa betingelser. Vanligen finns det regler i den författning, som beslutet har meddelats enligt. Även utan ett sådant stöd kan beslutsvillkor uppställas i vissa fall.

2 b. Ett andra undantag gäller i situationer, där tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse. Skulle ett beslut innebära en fara för människors hälsa, måste det t. ex. kunna korrigeras omgående, även om detta är till nackdel för någon enskild. Detsamma gäller om brandfara eller trafikfara annars skulle uppstå. I sådana fall krävs alltså inget särskilt förbehåll, för att rättskraften skall brytas.

2 c. Det tredje undantaget gäller sådana fall, där den enskilde har utverkat ett gynnande beslut genom att lämna felaktiga uppgifter eller förtiga viktiga fakta. Att den enskilde har uppträtt oärligt utgör inte i och för sig en tillräcklig grund för återkallelse. Förutsättningen är att beslutet har blivit felaktigt på grund av den enskildes handlade. Har detta däremot saknat betydelse för ärendets utgång, finns det ingen grund för att reagera genom en återkallelse. Även om det har rört sig om en relevant uppgift, kan myndigheten t. ex. ha insett att den var oriktig och bortsett från den då beslutet fattades. Inte heller då föreligger det någon grund för återkallelse.

3. Förelägganden, förbud och liknande typer av beslut saknar som regel rättskraft. De kan alltså både skärpas och mildras. En sådan principiell handlingsfrihet är nödvändig för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning. Finner en myndighet, att t. ex. ett föreläggande enligt byggnadslagstiftningen inte längre är påkallat på grund av ändrade omständigheter, kan den återkalla det. Likaväl kan det ersättas med ett beslut om andra, mera ingripande åtgärder, om sådana skulle visa sig erforderliga. Även en ändring, som beror på att myndigheten har gjort en ny lämplighetsbedömning, är i princip tillåten.

4. Avslag är en annan typ av beslut som frånkänns rättskraft. Sökanden kan återkomma med en ny framställning och få den bifallen utan hänsyn till det tidigare avslaget. Myndigheten kan frångå sitt tidigare beslut, om sökanden visar nya omständigheter, men likaväl på oförändrat material, om den har ändrat uppfattning i frågan.

I nära samband med frågan om rättskraft står den om s. k. *litispendens*: Kan en myndighet återkalla eller ändra sitt beslut sedan detta har överklagats och saken alltså har blivit anhängig i en högre instans? Annorlunda uttryckt innebär frågan, om samma sak kan handläggas i två instanser samtidigt.

Huvudregeln är att förvaltningsbesvär medför litispendensverkan, dvs. beslutsmyndigheten får inte ompröva sitt beslut, sedan det har överklagats. Beslutsmyndigheten skiljs alltså från ärendet, och den vidare handläggningen övertas av besvärsmyndigheten. Huvudregeln upprätthålls emellertid inte rigoröst; det finns exempel på att överklagade beslut har ansetts kunna ändras, då nya omständigheter har tillkommit.

Kommunalbesvär enligt 7 kap. kommunallagen tillerkänns inte litispendensverkan. Den kommunala myndigheten kan alltid fatta ett nytt beslut i ett ärende, oberoende av om kommunalbesvär har anförts över ett tidigare beslut.

I det förra betänkandet redovisade FRU också hur de hithörande frågorna hade behandlats i förarbetena till förvaltningslagen. Sammanfattningsvis kan sägas följande. *Besvärssakkunniga* (s. 480 f) menade att

det i och för sig var önskvärt att få klarlagt, när ett förvaltningsbeslut vinner rättskraft och vad denna rättskraft innebär. Frågorna var emellertid av så komplicerad karaktär, att det borde överlämnas åt praxis och speciallagstiftning att lösa dem.

Arbetsgruppen (s. 217 ff) redogjorde för rättsläget och anförde, att rättskraftsfrågorna ofta blir lämplighets-, skälighets- eller värderingsfrågor och inte frågor om processuella principer. Avslutningsvis anfördes:

> JO har i sitt remissyttrande efterlyst en principlösning av frågorna om rättskraft och rättelse. I och för sig skulle det väl vara tänkbart att ge en bestämmelse av innehåll t. ex. att en sak, som avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, under vederbörligt beaktande av deras intressen som berörs av beslutet, får prövas på nytt när nya omständigheter upplyses eller bedömningsfel påvisas. Men en sådan bestämmelse skulle bli till föga vägledning och inte försvara sin plats i en lag som så strängt begränsats till regler av central betydelse som förevarande lag. Ett ytterligare skäl att ej för det närvarande söka lösa frågan om besluts orubblighet utgör dess samband med grunderna för de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid. Något förslag till reglering av rättskraften i förvaltningsförfarandet framläggs därför inte.

Frågorna berördes, som förut nämnts, i *FRU:s första betänkande.* Att ta upp frågorna om rättskraften i hela deras vidd kunde inte komma i fråga vid en första, partiell reformetapp. Detta borde emellertid inte hindra en dellösning som tog sikte på de från praktisk synpunkt centrala problemen. Som allmän motivering för förslaget i denna del anförde FRU (s. 137 f):

> I sina allmänna överväganden har FRU framhållit som en huvudsynpunkt, att man bör verka för att skjuta tyngdpunkten nedåt i förvaltningsförfarandets instanskedja. Man bör så långt det är möjligt avlasta besvärsmyndigheterna genom att se till att framför allt mindre ärenden avgörs slutligt i första instans. En sådan strävan är till fördel för både myndigheterna och de enskilda genom att man sparar tid och arbete i handläggningen.
>
> Mot denna bakgrund har det varit naturligt för FRU att ta upp frågan om omprövning av beslut i första instans. Frågan hänger samman med den större problematiken rättskraft i förvaltningsrätten. Denna går inte att behandla i en första reformetapp. Det utgör emellertid enligt FRU:s mening inte något hinder mot att föreslå en partiell lösning av omprövningsfrågan. Över huvud taget är det, om man vill uppnå några förbättringar i förvaltningsförfarandet, angeläget att inte överbetona problemen utan i stället ta till vara möjligheterna till praktiska lösningar.
>
> FRU har utifrån detta synsätt stannat för att föreslå en regel om omprövning som tar sikte på det fall där besvär anförs över ett beslut. Därigenom renodlas synpunkten om förhållandet mellan instanserna. Genom att utforma bestämmelsen som en rekommendation ("bör") och inte så att de innebär vare sig en skyldighet för myndigheterna ("skall") eller endast en befogenhet ("får") kan man undvika flertalet av de problem som kan uppkomma och som får tas upp i FRU:s fortsatta arbete med frågorna om rättskraft och självrättelse. Det bör hållas fast att vad som åsyftas är främst att förvaltningsdomstolar och andra besvärsmyndigheter inte skall betungas i onödan med besvärsmål, där beslutsmyndigheten själv lätt kan se att en ändring är befogad, t. ex. därför att parten först i besvärsskriften har anfört vissa omständigheter av betydelse.

FRU föreslog att i 20 § förvaltningslagen skulle tas in bestämmelser om omprövning av beslut i händelse av besvär, med följande lydelse:

Om besvär anförs bör myndigheten ompröva sitt beslut. Ändring får dock ej ske till nackdel för klaganden eller annan part.

Leder omprövningen till ändring i beslutet skall besvären anses förfallna. I annat fall skall handlingarna i ärendet utan dröjsmål lämnas över till den myndighet som har att pröva besvären.

I *1983 års direktiv* anför departementschefen redan inledningsvis, att det är viktigt att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet förskjuts mot första instans, och fortsätter: "Ett sätt att åstadkomma detta är att öka underinstansernas möjligheter att ompröva sina beslut. Härigenom kan man undvika onödiga och tidsödande processer som ofta är dyra för den enskilde."

I anslutning till FRU:s förslag uttalar departementschefen längre fram:

Ett sätt att förskjuta tyngdpunkten till den lägsta instansen är, som jag förut har sagt, att införa ökade möjligheter för myndigheterna att ompröva sina beslut. Under remissbehandlingen av betänkandet framfördes från många håll sympati för syftet med bestämmelser om omprövning. Från flera håll framfördes emellertid kritik mot det sätt på vilket utredningen utformat sitt förslag i den delen.

För egen del tror jag att man skulle kunna göra avsevärda vinster genom att öka myndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut. Som utredningen framhåller är det i dag en olägenhet att förvaltningsdomstolarna och andra besvärsmyndigheter i stor utsträckning måste syssla med en mängd mindre besvärsmål. Det skulle säkerligen spara både tid och arbete, om myndigheterna i första instans normalt hade möjlighet att ompröva överklagade beslut åtminstone i uppenbara fall. Handläggningstiderna skulle kunna förkortas och förfarandet förenklas till gagn för både allmänheten och myndigheterna.

Utformningen av FRU:s förslag har emellertid mött kritik vid remissbehandlingen, och även departementschefen finner att den kan medföra nackdelar. Efter att ha konstaterat detta fortsätter direktiven:

För att undvika sådana nackdelar bör man enligt min mening föreskriva att omprövning *skall* ske under vissa särskilt angivna förutsättningar, exempelvis om ett beslut är uppenbart felaktigt eller om nya omständigheter har tillkommit som uppenbarligen bör leda till en annan bedömning än tidigare. Vidare bör en bestämmelse om att besvär förfaller efter omprövning i princip vara tillämplig bara om omprövningen leder till att klagandens önskemål tillgodoses i sin helhet.

FRU bör alltså enligt direktiven ytterligare överväga frågan om omprövning. I det sammanhanget bör FRU i den mån det behövs också ta upp andra frågor som är av betydelse för att bedöma förutsättningarna för att införa bestämmelser om omprövning. Det gäller bl. a. frågan till vilken myndighet besvär skall ges in, frågan om förvaltningsbeslutets rättskraft och frågan om en eventuell begränsning av antalet besvärsinstanser i sådana fall då omprövning skall ske.

Beträffande omprövningsinstituten på skatte- och socialförsäkringsområdena, innehållet i byråkratiutredningens promemoria, de ursprungliga direktiven samt förhållandena i de andra nordiska län-

derna hänvisar FRU i huvudsak till det förra betänkandet. Det bör endast erinras om att *1978 års direktiv* inte direkt går in på frågor om rättskraft och omprövning utan endast berör de extraordinära rättsmedlen: FRU ges ett uppdrag att utarbeta förslag till särskilda lagbestämmelser i detta ämne[1].

24.2 Överväganden

Utgångspunkten för FRU:s överväganden i denna del har varit, att ett förslag till dellösning lades fram i det första betänkandet och att de nya direktiv, som har getts efter remissbehandlingen, uttryckligen anger att det slutliga förslaget skall innehålla *regler som ger myndigheterna ökade möjligheter att ändra sina beslut.*

Dessa frågor ger ett ännu bättre exempel än de tidigare anförda på att utvecklingen under senare år har medfört en ändrad inställning på olika punkter inom det område som FRU har haft att arbeta med. I fråga om t. ex. verkställbarhet och överklagbarhet gällde avgörandet vid förvaltningslagens tillkomst, i vad mån en kodifiering av vissa principer borde ske. Ställningstagandet blev då negativt; de förslag som hade utarbetats under förarbetena genomfördes inte. Direktiven för FRU har nu tagit upp dessa ämnen, och FRU har presenterat förslag till nya regler i förvaltningslagen. Beträffande frågorna om ändring av beslut kan det noteras, att inga förslag till bestämmelser lades fram i förarbetena till förvaltningslagen; ämnet sköts åt sidan som bäst ägnat att lösas genom praxis och speciallagstiftning. I dag föreligger alltså klara direktiv inte bara om en kodifiering av gällande rätt utan också om betydelsefulla reformer.

Huvudmotivet för de reformer som avses är det förstainstanstänkande, som utvecklades i FRU:s första betänkande och som har slagits fast som en viktig utgångspunkt och reformlinje i de nya direktiven. Departementschefen anför, att man skulle kunna göra avsevärda vinster genom att öka myndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut. Man skulle säkerligen spara både tid och arbete, om myndigheterna i första instans normalt hade möjlighet att ompröva överklagade beslut åtminstone i uppenbara fall. Handläggningstiderna skulle kunna förkortas och förfarandet förenklas, till gagn för både allmänheten och myndigheterna.

FRU kan instämma i dessa uttalanden. De svarar mot vad FRU själv utvecklade i sitt förra betänkande.

Det bör tilläggas att ökade ändringsbefogenheter i första instans också ligger i linje med den för FRU:s arbete grundläggande värderingen, att man bör på olika sätt hjälpa och underlätta för de enskilda. FRU erinrar än en gång om de statistiska undersökningar som har visat, att omkring 40 % av befolkningen anser sig inte kunna överklaga en myndighets beslut på egen hand. I detta förhållande ligger ett starkt skäl för att på olika vägar söka garantera, att den enskilde får ett riktigt beslut redan i

[1] Märk även RDB-utredningen som nämndes i 22 kap.

första instans och att besvärsvägen inte skall behöva anlitas i onödan. Ett annat skäl för att öka beslutsmyndigheternas möjligheter att agera vid överklagande är, att man kan minska arbetsbördan hos de allmänna förvaltningsdomstolarna med mål, som borde kunna klaras av enklare och snabbare redan i första instans.

FRU har redan i sitt första betänkande diskuterat de olika skäl för och emot ändringsmöjligheter som har brukat anföras. Detta resonemang behöver inte upprepas. Däremot vill FRU fästa uppmärksamheten på tre särskilda faktorer, som har bidragit till att ändra diskussionsläget i förhållande till det som rådde under arbetet inom besvärssakkunniga och arbetsgruppen.

En sådan faktor är att man nu under flera år har tillämpat olika former av omprövningsinstitut på de två största förvaltningsområdena i vårt land: taxeringsväsendet och socialförsäkringarna. Ännu har man inte funnit de slutgiltiga, mest ändamålsenliga lösningarna, utan frågorna följs fortfarande med uppmärksamhet. Då man i förarbetena till förvaltningslagen uttalade, att dessa frågor borde lösas i praxis och speciallagstiftning, kan detta alltså sägas ha beriktigats i viss mån; de två viktigaste sektorerna inom förvaltningen har gått före i reformarbetet. Vad det nu gäller är att försöka dra slutsatser för en allmän reglering inom ramen för en ny och mera utvecklad förvaltningslag.

En annan faktor av betydelse är att utvecklingen inom den offentliga förvaltningen under senare år har präglats av å ena sidan uppbyggnaden av en omfattande domstolsorganisation för administrativ besvärsprövning, å andra sidan en expansion "på markplanet", i första instans, som har gällt främst allmän samhällsservice och bara i ringa mån har haft judiciell karaktär. Mot bakgrunden av denna utveckling har det onekligen varit naturligt, att man har börjat se något annorlunda på möjligheterna att ändra beslut i första instans. De nya förvaltningsdomstolarna har haft - och har delvis ännu - problem med arbetsbelastningen. De har ett självfallet intresse av att slippa onödiga besvärsmål rörande saker som borde kunna rättas till av beslutsmyndigheterna själva. Och på de nytillkomna förvaltningsområdena är det inte alltid utan vidare naturligt att tillämpa ett så restriktivt synsätt i fråga om bl. a. ändring av beslut, som har framkommit genom en lång rättsutveckling under andra förhållanden.

Man kan också i dag göra en annan bedömning av det gällande rättsläget än den som kom till uttryck i förarbetena till förvaltningslagen. Särskilt besvärssakkunniga framhöll att förhållandena var så växlande och rättsläget så oklart på många punkter, att en allmän reglering knappast var möjlig. Denna beskrivning är inte träffande i dag. Frågorna har behandlats ingående i litteraturen. De vanliga handböckerna anger sedan länge vissa huvudlinjer som anses gälla på detta område. Med den syn på en ny förvaltningslags uppgift och på samspelet mellan förvaltningslagen och speciallagstiftningen, som FRU har utvecklat i det föregående, framstår det i dag som möjligt att utforma allmänna basregler om myndigheternas befogenheter att ändra sina beslut, från vilka speciella avvikelser kan göras genom annan lag.

En lösning av de aktuella frågorna är emellertid fortfarande förenad

med vissa problem. FRU har gjort bedömningen, att dessa frågor är de från tekniska synpunkter svåraste av dem som bör tas upp i en ny förvaltningslag. Emellertid gäller det i grunden precis detsamma som på andra punkter, alltså att avgränsa det som man vill reglera samt att bestämma sig för en lagteknisk lösning. FRU kommer i det följande liksom i det föregående att peka på alternativa lösningar, som kan övervägas på vissa punkter.

Även i detta sammanhang har FRU använt arbetsmetoden att börja med kodifiering av vissa principer i gällande rätt och därefter diskutera de förändringar som kan aktualiseras. Detta betyder bl. a. att FRU inte har tagit sitt eget förslag i det förra betänkandet till utgångspunkt för resonemanget. Det innebar ingen kodifiering utan en reform. Det betecknades också uttryckligen som en dellösning, vilken togs fram i ett läge då det inte var möjligt att behandla rättskrafts- och ändringsproblemen mera allmänt. FRU framhöll emellertid (s. 138) att det finns starka skäl som talar för att man i lag bör slå fast omfattningen av myndigheternas redan nu föreliggande befogenheter att ta upp sina beslut till förnyad prövning. För detta talar, anförde FRU, inte bara att det finns en viss osäkerhet om hur långt dessa befogenheter sträcker sig utan inte minst det förhållandet, att man inom förvaltningen inte alltid känner till att man har sådana befogenheter. FRU menade också, att det finns skäl som talar för att beslutsinstansen bör ha möjlighet att ompröva sina beslut i större utsträckning än i dag. Dessa värderingar är fortfarande giltiga och har vunnit stöd vid remissbehandlingen och i de nya direktiven.

Att börja med kodifiering innebär att först ta upp de allmänna frågorna om myndigheternas befogenheter att *ändra beslut oberoende av överklagande.* Frågorna om omprövning av beslut i samband med överklagande får tills vidare skjutas åt sidan. Om sambandet mellan de båda grupperna av frågor vill FRU emellertid först göra några korta anmärkningar.

Även om det största intresset från reformsynpunkt knyter sig till möjligheterna att genom omprövning minska antalet besvärsmål, skulle det knappast vara riktigt att endast behandla de frågorna i förvaltningslagen. Gällande principer för negativ rättskraft har inte utvecklats ur den situation, som man avser i dessa reformdiskussioner. Tvärtom har myndigheterna alltid ansetts ha mindre möjligheter att ändra sina beslut, sedan överklagande har skett, på grund av den s. k. litispendensverkan. Det skulle inte heller vara riktigt att låta möjligheten att ändra ett klart felaktigt beslut bli beroende av om den enskilde själv inser felet och förmår bevaka sina intressen genom överklagande. En sådan begränsning av reglerna i förvaltningslagen skulle strida mot den grundsyn som FRU har utvecklat förut. Till detta kommer att man skulle kunna missförstå bestämmelser som endast gäller omprövning vid överklagande. Som FRU har redovisat i anslutning till 34 § i lagförslaget fick just den synpunkten en avgörande betydelse för utformningen av 19 § i den nuvarande lagen som en förfaranderegel och inte som en befogenhetsregel.

Det finns således starka skäl för att ge allmänna regler om myndighe-

ternas befogenheter att ändra sina beslut såväl oberoende av som i samband med överklagande. Några *tekniska frågor* bör först besvaras. En gäller dispositionen av bestämmelserna. FRU föreslår att man skiljer mellan de materiella förutsättningarna för ändring och förfarandet vid ändring. FRU förordar också att man reglerar omprövning i samband med överklagande i en egen paragraf. En både teknisk och saklig fråga är om samma förutsättningar skall gälla för ändring vare sig den aktualiseras genom eller utan överklagande. FRU har, av skäl som redovisas närmare i det följande, kommit fram till att samma förutsättningar bör gälla. FRU tror att de nu redovisade ståndpunkterna bl. a. ger den enklaste och redigaste lagtexten, vilket är en faktor av väsentlig vikt.

Det lagförslag som FRU lägger fram omfattar sålunda, efter bestämmelserna om rättelse av förbiseendefel i 34 §, först en 35 § som anger förutsättningarna för ändring av beslut, därefter en 36 § som tar upp förfarandefrågor samt slutligen en 37 § med särskilda regler för fall av omprövning i samband med överklagande. FRU har sammanfört 35 och 36 §§ under en gemensam rubrik men placerat 37 §, liksom 34 §, under en egen rubrik.

För den händelse man skulle finna, att rättskraftsfrågorna i allmänhet inte är mogna att lösas ännu, finns naturligtvis möjligheten att helt eller delvis utesluta 35 och 36 §§. I stället kan då motsvarande regler föras in i 37 §, dvs. begränsas till att gälla endast vid omprövning efter överklagande. Av förut anförda skäl skulle FRU beklaga detta, men utvägen bör likafullt påpekas. Om man skulle välja den, är det enligt FRU:s mening nödvändigt att arbeta vidare med rättskraftsfrågorna för att senare komplettera förvaltningslagen. Att ge en generell reglering av omprövning efter överklagande men lämna frågor om ändring av beslut i andra fall att besvaras av speciella författningar och oskrivna normer är knappast möjligt annat än som en övergångslösning.

I 35 § har FRU till en början gett uttryck i lagtext för de *principer i gällande rätt* som redovisades i bakgrundsteckningen. Som nämndes där är framställningen i sak densamma som i det första betänkandet. Det har inte hävdats vid remissbehandlingen att FRU skulle ha uppfattat rättsläget fel, något som också skulle ha förvånat då redogörelsen ansluter nära till litteraturen.

Genomgående gäller att lagtexten, till skillnad mot litteraturen, syftar till att ange myndigheternas befogenhet att ändra sina beslut, inte beslutens rättskraft.

Som huvudregel har FRU angett, att ett beslut får ändras om det kan ske utan nackdel för någon enskild part. Beslut i flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål är däremot som förut sagts (24.1 punkten 1) i princip inte möjliga att ändra.

Även till nackdel för en enskild part anses förvaltningsbeslut kunna ändras i vissa fall. Sådana situationer har FRU angett i paragrafens andra stycke punkterna 1-4. Som första fall anges det där någon har utverkat beslutet genom ofullständiga eller vilseledande uppgifter (24.1 punkten 2 c). FRU förutsätter att det, liksom i nuvarande praxis, skall krävas att beslutet har blivit felaktigt på grund av den enskildes handlande; detta handlande skall alltså ha varit relevant för utgången. Det bör

tilläggas, att det i de nu aktuella fallen - liksom då det gällde genomförande av överklagade beslut - kan uppkomma civilrättsliga komplikationer. Härvidlag innebär FRU:s förslag ingen ändring.

Som andra fall anges i lagtexten, att beslutet antingen är ett tillfälligt beslut eller är försett med ett förbehåll om att det kan återkallas eller att det endast gäller tills vidare (24.1 punkten 2 a). Det bör för tydlighets skull betonas, att regeln inte säger någonting om befogenheten att göra sådana förbehåll.

Ett tredje undantag föreslås gälla i fråga om förbud, förelägganden och liknande beslut (24.1 punkten 3). Sådana beslut kan som nämnts enligt gällande rätt ändras i både skärpande och mildrande riktning. Det kan ske i princip även därför att myndigheten har gjort en ny lämplighetsbedömning. FRU erinrar även på denna punkt om vad som har anförts i samband med frågorna om genomförande av beslut, bl. a. om förbud.

Slutligen anges i lagtexten, att ändring får ske om tvingande säkerhetsskäl kräver det (24.1 punkten 2 b). Vad som avses är liksom i nuvarande praxis kvalificerade situationer, där fara för människors hälsa, brandfara, trafikfara etc. skulle kunna uppkomma om beslutet fick fortsätta att gälla oförändrat. Här kan hänvisas till vad som anfördes i motiveringen till 24 §, om tillfälliga beslut.

Genom bestämmelserna i 35 § första stycket och andra stycket punkterna 1-4 anser sig FRU ha gett uttryck för de principer i gällande rätt, som har en sådan fasthet att de ägnar sig för en allmän lagstiftning. FRU har strävat efter att få en så kort och enkel lagtext som möjligt. Redan av första stycket följer t. ex. att gynnande beslut som regel har rättskraft, även om det bara finns en part (24.1 punkten 2), medan avslagsbeslut inte vinner rättskraft (24.1 punkten 4).

Man bör dock framhålla, att det rör sig om allmänna principer i praxis, som inte är fullt konturskarpa. Efter den förutsatta detaljgenomgången av olika författningar kan man finna anledning inte bara till särbestämmelser utan också till vissa jämkningar i de föreslagna lagtexterna.

Någon saklig *ändring* av nuvarande rättsläge åsyftas inte i dessa delar av 35 §. Syftet är i första hand, att rättsläget skall *klargöras*; detta anser FRU emellertid vara betydelsefullt. En annan sak är att FRU räknar med en viss effekt i praktiken därför att, som framhölls i det första betänkandet, myndigheterna inte alltid är på det klara med sina befogenheter att ändra fattade beslut. Redan en kodifiering kan alltså få en positiv verkan genom färre besvärsmål. Den understryker också, att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet skall ligga i första instans. Redan där skall riktiga beslut komma till stånd. I vissa fall skall detta kunna ske genom ändring av beslut som har råkat bli felaktiga.

Emellertid syftar som nämnts direktiven inte bara till en kodifiering av vad som redan anses gälla. De betonar att det är väsentligt att ge myndigheterna *ökade* befogenheter att ändra sina beslut. Detta tillgodoses i FRU:s förslag genom tillägg av två punkter 5 och 6 i förevarande paragrafs andra stycke. Dessa har emellertid ett så nära samband med reformdiskussionen rörande omprövning i första instans i stället för

besvärsprövning i högre instans, att FRU finner det mest ändamålsenligt att uppskjuta resonemanget om dem till efter presentationen av huvudpunkterna i lagförslagets 36 och 37 §§.

Det finns inget behov av att mera utförligt uppehålla sig vid frågor om *förfarandet vid ändring av beslut* enligt 35 § i sådana situationer som hittills har diskuterats. Det ligger i sakens natur att parterna skall underrättas om vad som har kommit fram och få tillfälle att yttra sig, om detta inte är uppenbart obehövligt eller om ärendets avgörande inte kan uppskjutas. Föreskrifter av detta innehåll har tagits in i 36 § första stycket. Den sista punkten, om att avgörandet inte kan uppskjutas, torde främst få betydelse i fall som avses i 35 § andra stycket punkten 4, dvs. då tvingande säkerhetsskäl kräver omedelbar ändring av ett beslut. Den kan emellertid även i speciella fall få betydelse därutöver. Bestämmelsen i 36 § andra stycket knyter an till de punkter 5 och 6 i 35 § som skall behandlas längre fram.

Beträffande *omprövning vid överklagande*, 37 §, hänvisar FRU först till sitt förra betänkande och till de nya direktiven. Huvudinnehållet har återgetts i det föregående. FRU diskuterar inte alla problem från början utan återupptar i stället frågorna med utgångspunkt från vad som har tillkommit. Det är givetvis även här en väsentlig skillnad mellan att föreslå en partiell reform inom ramen för den nuvarande lagen och att utforma ett förslag i samband med att en helt ny lag utarbetas och andra frågor av betydelse kan tas upp. Bland "sidofrågor" av vikt pekar direktiven särskilt på dem om var ett överklagande skall ges in, om besluts rättskraft och om en eventuell begränsning av antalet besvärsinstanser. FRU har funnit det lämpligt att börja med att kort beröra dessa frågor.

För att man skall nå den åsyftade effekten att förebygga onödiga besvärsmål och över huvud taget minska arbete och tidsåtgång inom förvaltningen, krävs det att regelsystemet i allmänhet anpassas efter det mål man vill nå. Bl. a. är det enligt FRU:s mening nödvändigt att överklagande sker genom att besvärshandlingen ges in till beslutsmyndigheten. En ordning, enligt vilken besvärsmyndigheten först skulle ta emot handlingen och sända över den till beslutsmyndigheten, skulle minska rationaliseringseffekten väsentligt. I de fall, där omprövningen leder till att överklagandet förfaller, skulle arbetsmomenten hos besvärsmyndigheten bli helt onödiga. Inte bara anhängiggörandet och därpå följande registrerings- och expeditionsåtgärder skulle bli meningslösa. Därtill kommer att man får förutsätta en underrättelse i efterhand från beslutsmyndigheten, efter omprövningen, och en ny registreringsåtgärd hos besvärsmyndigheten. Med hänsyn härtill är den i 32 § föreslagna ändrade ordningen för överklagande enligt FRU:s mening nödvändig, om man vill ha regler om omprövning hos beslutsmyndigheterna.

Det är också viktigt, att regler om omprövning vid besvär inte leder till oklarhet hos beslutsmyndigheterna om vilka befogenheter de har i allmänhet att ändra sina beslut, oberoende av överklagande. På grund härav har FRU, som nyss har redovisats, tagit upp centrala rättskraftsfrågor genom att föreslå regler i 35 § om myndigheternas befogenheter att ändra sina beslut. I det följande föreslår FRU också en lagteknisk samordning av reglerna om ändring av beslut vid och utan överklagan-

de. Dessa regler är som framgått - liksom förslaget om ändrad ordning för ingivande av besvär - motiverade av även andra skäl än hänsynen till omprövningsmöjligheten i besvärsmål. Behovet av dem blir emellertid större, om man vill fullfölja tanken på sådan omprövning.

Vad gäller antalet instanser i besvärsmål har FRU redan i det första betänkandet angett som sin grundsyn, att man måste på olika vägar minska förvaltningsdomstolarnas arbete med besvärsmål av sakligt sett mindre betydelse. Särskilt bör man i detta sammanhang tänka på sådana mål, där domen går ut på att ett beslut undanröjs och ärendet återförvisas till beslutsmyndigheten. Antalet sådana fall bör kunna minska, om man inför ett omprövningsinstitut. Om detta visar sig slå väl ut i praktiken, borde det därför vara naturligt att bl. a. överväga vissa regler om prövningstillstånd i kammarrätt. Att nu *koppla ihop* omprövning med en begränsning av prövningsmöjligheterna i högre instans synes dock inte tillrådligt. Man måste enligt FRU:s mening avvakta erfarenheterna av de nya reglerna om omprövning. En annan sak är att man, *oberoende* av denna fråga, kan finna fog för att till förvaltningsdomstolarna föra över mönstret från lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden. Det är emellertid inte FRU:s uppgift att gå närmare in på detta.

Av största vikt i detta sammanhang är emellertid, att reglerna om omprövning utformas så att det inte i praktiken blir fråga om en ytterligare besvärsinstans. Denna synpunkt aktualiseras redan när det gäller *förutsättningarna för omprövning.* FRU delar den åsikt som uttrycks i direktiven, att man bör föreskriva att omprövning *skall* ske i vissa fall. Varken en befogenhetsregel ("får" ske) eller en rekommendation ("bör" ske) kan garantera effektivitet. Mot båda alternativen kan det också invändas, att de kan leda till bristande enhetlighet i praxis. Att FRU i det förra betänkandet föreslog en rekommendationsregel hängde samman med att det då var fråga om en partiell reform.

Om man föreskriver att omprövning alltid skall ske, är risken för "en extra besvärsinstans" påtaglig. Man kan också med fog ifrågasätta, om inte förtroendet för myndigheterna skulle kunna rubbas av ändrade ställningstaganden på samma underlagsmaterial, sedan överklagande har skett. En förutsättning för omprövning bör därför vara, att det har åberopats *nya omständigheter av betydelse.* Dessa bör kunna avse såväl beslutets innehåll som ärendets handläggning. Om det i efterhand uppmärksammas, att ett väsentligt handläggningsfel har begåtts, t. ex. att man har förbisett en nödvändig kommunikationsåtgärd eller existensen av en part som inte har framträtt i målet, finns det knappast något skäl varför inte omprövning skulle få ske. Alternativet skulle vara en omgång via besvärsmyndigheten, med undanröjande av beslutet och återförvisning av ärendet. Samma resonemang gäller om man i efterhand t. ex. upptäcker ett avgörande av regeringsrätten, som inte fanns eller inte uppmärksammades, då beslutet fattades.

För omprövning bör det också konstateras att överklagandet har skett i rätt tid. Till sakprövningsförutsättningarna i övrigt återkommer FRU.

Andra förutsättningar än de båda nu nämnda - överklagande i rätt tid och åberopande av nya omständigheter av betydelse - har FRU ansett sig inte böra förorda. Första stycket i 37 § har avfattats i enlighet härmed.

Det skall uppmärksammas att det hittills sagda endast har gällt avgörandet, huruvida ett överklagande skall *sändas vidare* omedelbart till besvärsinstansen *eller behållas* för omprövning. För detta avgörande måste lagen ge en enkel regel. Ytterligare begränsningar bör gälla för själva omprövningen, om man vill garantera sig mot risken för en utveckling mot en förlängd instanskedja. Dessa begränsningar bör emellertid knytas till beslutsmyndigheternas befogenheter att *ändra beslutet*, efter det att ett avgörande har fattats om att omprövning skall ske.

FRU vill betona att hanteringen av ett inkommet överklagande hos beslutsmyndigheten måste vara enkel. Det får inte krävas några djupare överväganden, om beslutet skall omprövas eller inte. Om ärendet är oklart, skall det sändas vidare till klagoinstansen. Om det däremot förefaller tydligt, att beslutet måste omprövas, bör denna nya prövning ske omedelbart hos beslutsmyndigheten och inte i en högre instans. FRU har från denna utgångspunkt avvisat tanken på närmare regler för beslutet att företa omprövning. Det måste också beaktas att förhållandena växlar från område till område.

Det är ofrånkomligt att en myndighet någon gång kan komma att ta upp ett ärende till omprövning för att sedan finna sig förhindrad att ändra med anledning av besvärstalan. Man har också att tänka på sådana fall, där myndigheten först genom den skriftliga argumenteringen i överklagandet förstår vad klaganden faktiskt har avsett, kanske därför att han först då har fått sakkunnig hjälp. Att uttrycket "nya omständigheter av betydelse" tolkas generöst i en del fall skulle knappast inge några betänkligheter. Väsentligt är däremot att ändringsbefogenheterna preciseras klart i 35 §.

Det bör tilläggas att reglerna i lagförslagets 29 och 30 §§ utesluter möjlighet att överklaga ett sådant beslut att *ta upp* ett ärende till omprövning, som har avsetts hittills. Till frågan om möjligheterna att överklaga det eller de beslut, som myndigheten fattar *efter* detta avgörande, normalt vid omprövningens *slut*, återkommer FRU längre fram.

FRU övergår härefter till frågorna om *myndigheternas befogenhet att ändra beslut efter överklagande.* En naturligt utgångspunkt ger de regler som FRU har föreslagit i 35 § första stycket samt andra stycket punkterna 1-4. Beslutsmyndigheterna bör i vart fall ha samma befogenheter vid omprövning efter överklagande som de i allmänhet har att ändra sina beslut. Man kan i och för sig stanna vid detta. Det skulle innebära, att det överklagade beslutet skulle få ändras bl. a. när det kan ske utan nackdel för någon part eller till parts nackdel om denne har utverkat beslutet genom ofullständiga eller vilseledande uppgifter. Om de föreslagna reglerna om ändring oberoende av överklagande inte skulle tas med i lagen, bör det som sägs i de här åsyftade punkterna föras in i bestämmelsen om omprövning vid överklagande, alltså förslagets 37 §.

Enligt FRU:s mening finns det goda skäl för att gå något längre vid en reform, om man vill åstadkomma en mera påtaglig effekt. Man kan inte bortse från att det bland de mängder av beslut, som dagligen fattas inom den offentliga förvaltningen, finns inte så få som av olika skäl blir ganska uppenbart felaktiga utan att för den skull passa in under de hittills berörda reglerna i 35 §. Inte bara för missgynnade enskilda parter

utan också för både besluts- och besvärsmyndigheterna skulle det vara till fördel, om sådana beslut kunde rättas till. Man kan särskilt tänka på de många besvärsmål, där beslutsmyndigheterna tillstyrker ändring i sina yttranden över överklagandena eller där förvaltningsdomstolarna återförvisar ärenden för ny handläggning hos beslutsmyndigheterna. En viktig synpunkt är också att man bör beakta risken för att de nu behandlade ändringsgrunderna i 35 § tänjs ut i praxis på ett sätt som inte är önskvärt.

Mot bakgrunden av dessa överväganden har FRU utformat ytterligare två ändringsgrunder.

För det första bör ändring få ske om det visas föreligga *ett klart rättsligt fel.* FRU har uttryckt detta så att beslutet strider mot lag eller förordning. I fråga om kommunala myndigheter har FRU också beaktat det fallet, att ett beslut strider mot någon författning som har beslutats av kommunen. Eftersom det bara gäller ärenden, i vilka överklagande sker genom förvaltningsbesvär, har detta tillägg inte så stor betydelse. Ett praktiskt exempel ger bl. a. dispensbestämmelser i en lokal renhållningsordning. Däremot har FRU avvisat möjligheten att ta med även det fallet, då ett beslut strider mot en statlig författning av lägre valör än förordning.

Det bör betonas att det endast är klara och väsentliga fel som avses. En viss parallell kan dras med kommunallagens besvärsgrund "står i strid med lag eller annan författning". Vad som åsyftas är alltså inte tolkningsfrågor där en mening kan hävdas mot en annan. Däremot täcks t. ex. den förut nämnda situationen, att frågan har blivit avgjord av regeringsrätten genom en dom som inte var känd eller uppmärksammad då beslutet fattades.

För det andra bör ändring få ske, om ärendet har *handlagts felaktigt* eller om beslutet har grundats på *felaktiga förutsättningar i sak* och detta måste antas ha inverkat på beslutet. Även här avses klara och väsentliga fel. Exempel på handläggningsfel har getts i det föregående. Andra fel avser underlaget för beslutet och innebär, att ärendet inte har blivit vederbörligen utrett enligt 16 § före beslutsfattandet. Detta kan givetvis ha skett likaväl på grund av felaktiga eller ofullständiga uppgifter av parten som på grund av myndighetens misstag eller försummelse. Det kan gälla t. ex. missuppfattningar i byggnadsmål om var en byggnad exakt är belägen eller hur ett byggnadsföretag är avsett att genomföras i en viss del eller i hälsovårdsmål om avståndet till närmaste grannfastighet.

FRU förordar att ändringsmöjligheterna begränsas till de nu angivna fallen. Därmed synes man kunna så långt som möjligt garantera att onödiga besvärsmål undviks utan att beslutsmyndigheterna i onödan ingriper i och förlänger ett besvärsförfarande.

Frågan uppkommer om de nu angivna båda grunderna bör anges som speciella för prövning vid överklagande eller om de kan ges *allmän räckvidd,* dvs. om en myndighet skall kunna ändra ett beslut på någon av dessa grunder *även utan överklagande.* Det senare alternativet innebär otvivelaktigt en viss utökning av myndigheternas nuvarande befogenheter att ändra sina beslut. Att överväga möjligheterna till en sådan utök-

ning har FRU ansett vara sin uppgift enligt direktiven.

En grundläggande synpunkt då man överväger denna fråga och för övrigt vid behandlingen av rättskraftsproblemen i deras helhet - är enligt FRU:s uppfattning följande. Det är alltid en allvarlig sak för en myndighet att undanröja ett beslut därför att det strider mot lag etc. samt ta på sig en ny handläggning, ett nytt beslut och ett eventuellt besvärsförfarande. Det kan också i sämsta fall leda till civilrättsliga komplikationer, eventuellt skadeståndskrav, och även till att ansvarsfrågor aktualiseras. Man lär mot denna bakgrund inte behöva befara något missbruk av de ökade bfogenheter som enligt FRU:s förslag skulle ges myndigheterna. I stället bör de föreslagna reglerna ses från synpunkten, att de kan verka för riktiga beslut i enklare former än för närvarande.

FRU har åsyftat att ge de två nu diskuterade grunderna en så restriktiv avfattning, att de bör kunna få allmän räckvidd. De har därför förts in i 35 § andra stycket som punkterna 5 och 6. Sina överväganden kan FRU sammanfatta sålunda. Det gäller uteslutande klara och väsentliga fel. Det är svårt att se bärande skäl varför beslut, som är behäftade med sådana fel, skall vara orubbliga. De trygghetssynpunkter till förmån för de enskilda parterna, som brukar anföras i resonemang kring förvaltningsbeslut rättskraft, kan knappast anses berättigade i dessa fall. En förmån som har vunnits i strid mot lag eller på klart felaktiga förutsättningar etc. bör inte ges en sådan trygghet som rättskraften syftar till att ge. Särskilt torde detta resonemang få anses gälla i sådana fall, där en annan enskild part har blivit lidande. Ett särskilt rättsskydd kommer också att föreligga genom möjlighet att överklaga myndighetens beslut att riva upp ett beslut med stöd av någon av dessa båda punkter. FRU återkommer till detta i det följande.

I vissa av de fall, som kommer att täckas av de föreslagna reglerna, kan *extraordinära rättsmedel* anlitas, närmast resningsinstitutet. FRU ser som en fördel om antalet mål av extraordinära rättsmedel kan minskas genom ökade ändringsmöjligheter i första instans.

En särskild synpunkt är att lagreglerna blir enklare och lättare att tillämpa, om samma ändringsförutsättningar gäller vare sig det är fråga om överklagande eller inte.

FRU har, sammanfattningsvis, strävat efter att åstadkomma en lösning som kan på ett tillfredsställande sätt tillgodose såväl rättskraftssynpunkterna som intresset av ett användbart omprövningsinstitut. Givetvis finns möjligheten att flytta över de båda nu diskuterade grunderna från 35 § till 37 §.

Det bör nämnas att FRU har särskilt övervägt en ytterligare skärpning av de båda grunderna genom att införa förstärkningsord av typen "uppenbart" strider mot lag etc. FRU har kommit till uppfattningen att sådana skärpningar inte behövs för att hindra myndigheterna från att i oträngt mål riva upp fattade beslut. I stället skulle de kunna i praktiken ta bort åtskilligt av nyttan med det nya omprövningsinstitutet.

Hittills har endast talats om förutsättningarna för ändring av beslut och helt allmänt om "ändringsbefogenheterna". Det återstår att precisera innebörden i dessa befogenheter, alltså *vilken ändring som får göras.* Detta erbjuder inga problem såvitt gäller de situationer som avses i 35 §

första stycket och andra stycket punkterna 1-4. Här åsyftas ingen ändring i förhållande till gällande rätt och någon närmare precisering är inte heller behövlig. Myndigheterna skall fortsättningsvis liksom nu kunna ändra sina beslut helt eller delvis eller upphäva dem.

Det sagda bör enligt FRU:s mening gälla även vid omprövning enligt 37 §. Här tillkommer emellertid frågan *vad som skall ske med överklagandet.* Förslaget i FRU:s förra betänkande innebar, att ett efter omprövning ändrat beslut skulle anses som ett nytt beslut som måste överklagas särskilt. Enligt de nya direktiven bör en bestämmelse om att besvär förfaller efter omprövning i princip vara tillämplig bara om omprövningen leder till att klagandens önskemål tillgodoses i sin helhet.

FRU har i 37 § tagit in en regel om att överklagandet förfaller, om prövningen leder till "den ändring som klaganden begär". Eftersom yrkandena många gånger är oklara, får det förutsättas att bestämmelsen tillämpas i överensstämmelse med vanlig praxis i fråga om tolkning av besvärstalan. En myndighet, som finner sig ha tillgodosett klaganden med en rimlig och välvillig tolkning av hans yrkande, bör alltså kunna betrakta överklagandet som förfallet samt ge en ny underrättelse om möjlighet att överklaga i vanlig ordning. Den självfallna utgångspunkten för denna bedömning är vad parten har anfört tidigare i ärendet. I åtskilliga fall förekommer "blanka" besvär. Av ordet "ändring" bör vidare följa, att beslutsmyndigheten skall kunna bortse från ovidkommande tilläggsyrkanden som inte kan prövas, t. ex. om ansvar eller skadestånd.

Det bör tilläggas att man i och för sig skulle kunna ifrågasätta, om partiell ändring alls bör få ske vid omprövning. Det skulle kunna hävdas att det kan leda till onödiga dröjsmål, eftersom överklagandet ändå måste gå vidare. Ett sådant resonemang skulle emellertid enligt FRU:s mening vara felaktigt med hänsyn till de förutsättningar för omprövning som har angetts i 35 och 37 §§. Det naturliga måste vara att en klart befogad ändring sker så tidigt som möjligt, så att felet inte består längre än nödvändigt. Detta måste också innebära en rimlig arbetsfördelning mellan instanserna och leda till en arbetsbesparing totalt sett. Förutom på de förut berörda fallen, då ärenden återförvisas, bör man tänka på risken för obefogade överklaganden vidare i instanskedjan av parter som har fördel av att ett fel består så länge som möjligt. Man bör enligt FRU:s uppfattning kunna räkna med att myndigheterna kommer att handha sina befogenheter med sådant omdöme, att onödig tidspillan och merarbete inte uppkommer genom småjusteringar av fattade beslut. FRU har i lagtexten särskilt angett, att omprövning alltid skall ske skyndsamt.

Fallen enligt *punkterna 5 och 6* i 35 § andra stycket kräver särskilda överväganden. FRU har stannat för ståndpunkten, att myndigheterna i dessa fall alltid skall *upphäva det felaktiga beslutet* och ta upp ärendet till ny prövning. Ett andra stycke av denna innebörd har tillagts i 36 §. Många gånger blir naturligtvis upphävandet i realiteten det enda beslutet; man undanröjer t. ex. ett oriktigt beslut om tillstånd. I andra fall kommer det att bli fråga om två beslut, ett som upphäver det gamla och ett som innebär ett nytt avgörande. I den senare situationen blir båda

besluten överklagbara vart för sig enligt FRU:s förslag. Detta kan i vissa fall ses som en olägenhet, men denna bör enligt FRU:s mening tas av principiella skäl. Möjligheten att överklaga redan det första beslutet, om upphävande, utgör en garanti för rättssäkerheten. FRU vill visserligen inte påstå, att en sådan särskild garanti är nödvändig, men för egen del anser FRU den vara motiverad.

De fel, som föreligger i de nu avsedda fallen, förutsätts vara ganska allvarliga. Ansvaret kan ofta ligga hos myndigheten, framför allt i fall enligt punkten 5 och vid handläggningsfel enligt punkten 6. Det synes då vara riktigast att undanröja beslutet och ta upp ärendet på nytt. Huruvida en myndighet kan begagna sig av någondera punkten 5 eller 6 bedömer FRU också som en fråga av sådan vikt, att den bör kunna föras vidare till högre instans utan avvaktande av ett eventuellt nytt beslut i ärendet. Denna möjlighet att överklaga ger vidare, som nyss sagts, ett skydd mot ogrundade upphävanden.

I praktiken lär man kunna räkna med att myndigheterna kommer att sträva efter att samordna sitt handlande i sådana fall, där ett beslut måste ersättas med ett annat. När det konstateras, att ett beslut har blivit fel på någon av de nu aktuella grunderna, lär myndigheten normalt vara på det klara med vilket beslut som borde ha fattats.

Även här bör man se särskilt på fall av omprövning enligt 37 §. FRU anser det naturligt att ett *överklagande förfaller* om det överklagade beslutet upphävs. Detta kan ses som en logisk följd av att så att säga processföremålet försvinner. Oavsett denna synpunkt är det svårt att se någonting att vinna på att låta överklagandet bli vilande, sedan beslutsmyndigheten själv har konstaterat ett så allvarligt fel, att beslutet skall upphävas enligt de nu diskuterade punkterna 5 och 6 i 35 §. Att sända överklagandet vidare, innan omprövningen har skett, torde vara otänkbart. Att låta det leva kvar hos beslutsmyndigheten kan knappast leda till annat än onödigt besvär, i sämsta fall till att klagoinstansen i efterhand belastas med ett i sak onödigt mål. Angeläget är i stället dels att den nya prövningen av ärendet sker så snabbt som möjligt, dels att upphävandet i sig kan bli prövat efter överklagande.

Mot denna bakgrund föreslår FRU en bestämmelse i 37 § om att överklagande förfaller, om det överklagade beslutet upphävs. Vid avfattningen har övervägts om en begränsning bör ske till fall av upphävande enligt 35 § andra stycket punkt 5 eller 6. Detta har synts onödigt. I de besvärsmål som kan komma i fråga enligt punkterna 1-4 torde klaganden normalt ha fått en ändring som han är nöjd med. Däremot kan ett nytt överklagande aktualiseras av en annan part, t. ex. den som har lämnat oriktiga uppgifter enligt punkten 1. Kvar blir väsentligen fall där beslut har meddelats enligt första stycket eller andra stycket punkten 3, alltså beslut som är gynnande för parten men inte tillräckligt för att göra honom nöjd. I princip kan man där tänka sig att myndighetens omprövning leder till ett upphävande som är oförmånligare för parten än det överklagade beslutet. FRU kan för sin del inte finna skäl att beakta sådana fall i lagtexten. I vart fall blir det ju fråga om ett nytt beslut i ärendet, och det framstår inte som oskäligt att begära ett nytt överklagande, om parten vill omedelbart föra saken vidare till högre instans.

FRU anmärker att man i diskussionen av hithörande frågor givetvis har att beakta möjligheterna till *tillfälliga beslut* enligt 24 § och till *inhibition* enligt 28 §. Beträffande ställningstagande till *sakprövningsförutsättningarna* - förutom att överklagande har skett i rätt tid - vill FRU framhålla, att någon lagreglering inte behövs med FRU:s förslag. Omprövning i samband med överklagande kommer ju aldrig att kunna leda till ändring av ett beslut i något annat fall än där myndigheten hade varit befogad att besluta samma ändring *även utan* något överklagande.

I fråga om *litispendensverkan* innebär de föreslagna omprövningsreglerna i 37 § en väsentlig ändring. En ny handläggning hos beslutsmyndigheten blir möjlig, sedan överklagande har skett. Reglerna har emellertid utformats så att de inte skall innebära något avsteg från den nuvarande principen att ett mål normalt inte skall kunna handläggas i två instanser samtidigt. Klagoinstansen kopplas in först då handläggningen hos beslutsmyndigheten är avslutad, med eller utan omprövning. Vissa ändringar bör ske i förvaltningsprocesslagen, bl. a. i anslutning till förslaget om ändrad ordning för ingivande av klagoskrift. Enligt FRU:s mening skulle det skapa den bästa processuella redan, om anhänggiggörandet ansågs ske hos beslutsmyndigheten. Det kan också finnas skäl att överväga en regel om att en klagoinstans i samband med beslut i en inhibitionsfråga får visa målet åter till beslutsinstansen för ny prövning. FRU har i det föregående bl. a. förutsatt, att ett yrkande om inhibition som regel skall medföra att ärendet i dess helhet lämnas över till klagoinstansen. Oavsett vad yrkandet leder till kan det finnas goda skäl för en omprövning hos beslutsmyndigheten.

En fråga om ändring av ett beslut enligt 35 § kan naturligtvis komma upp, medan ett överklagande i ärendet ännu är föremål för handläggning i högre instans. Parten kan t. ex. komma in med en ny ansökan. Särkilt den ibland långa tidsutdräkten för ett mål, som går genom alla instanser, kan aktualisera sådana situationer. FRU vill här understryka, att det inte rör sig om några nya problem, som skapas av FRU:s lagförslag. Även i dag kan naturligtvis parten komma in med en ny ansökan till beslutsmyndigheten i första instans, medan ett överklagande ännu är anhängigt i högre instans. Som FRU har angett i det föregående visar litteraturen och rättspraxis, att huvudprincipen om litispendensverkan, dvs. att ett nytt beslut inte kan fattas i första instans, inte upprätthålls rigoröst. Enligt FRU:s mening är det också naturligt med en mjuk tillämpning i vissa fall, om förslaget till nya omprövningsregler genomförs. Det synes emellertid röra sig om frågor, som bör överlämnas åt praxis; särskilda lagregler för de här diskuterade situationerna skulle åtminstone f. n. framstå som en onödig belastning av 37 §.

Avslutningsvis vill FRU knyta an till ett resonemang, som har utvecklats i det föregående, framför allt i 22 kap. För både myndigheterna och allmänheten är det önskvärt, att det utvecklas *en enhetlig handläggningsordning med fasta administrativa rutiner för hela inledningsskedet av alla mål och ärenden om överklagande.* På sikt bör man också inrikta sig på att ärenden som tas upp av myndigheterna själva, antingen genom anhängiggörande ex officio eller genom beslut om ändring enligt 35 §, skall knytas an till systemet. Genom en sådan ordning skulle man sam-

tidigt kunna göra en väsentlig rationaliseringsvinst och förbättra de enskildas ställning. Systemet skall givetvis utgå från de principer om bistånd åt de enskilda och tyngdpunkt i första instans, som präglar FRU:s både direktiv och förslag.

För att verkligen kunna nå de förbättringar, som är möjliga, är det enligt FRU:s mening nödvändigt att åtminstone på sikt täcka in hela fältet. FRU har i detta kapitel pekat på olika möjligheter till alternativa lösningar, som innebär att vissa delar av förslaget tills vidare lämnas åt sidan. Det har gjorts i medvetande om att frågorna ofta anses svåra. FRU är emellertid angelägen att betona, att frågorna *både kan och bör* lösas. FRU ser sitt eget förslag som en försiktig kodifiering av gällande rätt i förening med en reform, som utgår från gällande rätt och håller sig inom strikta gränser. Dellösningar skulle vara att beklaga liksom ett frångående av inställningen i de ursprungliga direktiven, att avvikelser från förvaltningslagen skall förekomma endast undantagsvis.

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Direktiv med rubriken "Översyn av förvaltningslagen" beslutades av regeringen den 28 september 1978. Direktiven har följande lydelse.

När förvaltningslagen (1971:290) utfärdades år 1971 skedde det efter nästan trettio års förberedelser. Tanken var länge att man skulle försöka åstadkomma en mycket utförlig förfarandelag, som skulle vara gemensam för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. För förvaltningens del skulle en sådan lag utgöra en motsvarighet till rättegångsbalken. Man stannade emellertid till sist för lösningen att ha en förfarandelag för förvaltningsmyndigheterna, förvaltningslagen, och en utförligare särskild förfarandelag för flertalet förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningslagen är kortfattad och överskådlig. I sammanlagt tjugo paragrafer slår den fast vissa grundläggande regler för förfarandet i ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Det har sagts att den anger en minimistandard för handläggning av förvaltningsärenden.

Lagen gäller för både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. För de kommunala myndigheternas del görs dock det viktiga undantaget att lagen inte gäller, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. Också inom den statliga sektorn undantas vissa ärenden. Förvaltningslagens tillämpning begränsas vidare genom att avvikande bestämmelser, som förekommer i lag eller i författning som har beslutats av regeringen eller riksdagen, gäller framför det som är föreskrivet i förvaltningslagen.

Under åren 1972—1974 behandlade riksdagen vid flera tillfällen motioner om ytterligare åtgärder för att förstärka den enskildes rättssäkerhet inom förvaltningen. I motionerna framfördes bl. a. förslag om en rättslig reglering av olika förvaltningsrättsliga frågor som inte är behandlade i förvaltningslagen. Efter hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1972:39, 1973:9 och 1974:62) avslog riksdagen motionerna. Skälet var att något särskilt initiativ från riksdagens sida inte ansågs behövligt med hänsyn till pågående reformarbete på olika områden. I sammanhanget anfördes också att förvaltningslagen inte hade varit i kraft så länge att man hade den överblick över dess effekt som behövdes.

Även vid 1975/76 års riksmöte väcktes motioner om åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd inom förvaltningen och förbättra statsförvaltningens service åt allmänheten. Konstitutionsutskottet behandlade dessa motioner först under hösten 1976 (KU 1976:77:15). Under mellantiden hade den dåvarande regeringen i augusti 1976 tillsatt en arbetsgrupp (Kn 1976:1) för en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Bland arbetsgruppens uppgifter ingick att göra en utvärdering av de bestämmelser i förvaltningslagen som är av särskilt intresse från den enskildas synpunkt. Utskottet framhöll att arbetsgruppens tillkomst var ett initiativ i rätt riktning. Beträffande de i motionerna berörda frågorna konstaterade utskottet att rättssäkerheten i svensk förvaltning i och för sig

uppfyllde högt ställda krav men att regelsystemet hade byggts ut i snabb takt vilket försvårat allmänhetens möjligheter till insyn och överblick. Enligt utskottets mening var det angeläget att nu fullfölja beslutade reformer genom att angripa sådana rättssäkerhetsfrågor som direkt knöt an till den statliga förvaltningen. Särskilt angeläget var det enligt utskottets mening att förvaltningslagen, som hade varit i kraft i fem år, blev föremål för översyn. Riksdagen godkände dessa uttalanden.

I december 1976 ersatte den nuvarande regeringen arbetsgruppen för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan med en parlamentarisk kommitté, som antog benämningen byråkratiutredningen (Kn1976:05). I direktiven för kommittén anförde chefen för kommundepartementet bl. a. att det är angeläget att åtgärder vidtas för att underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna och över huvud taget minska byråkratin i samhället. Han anslöt sig till de riktlinjer som hade dragits upp i direktiven för den tidigare arbetsgruppen. Beträffande förvaltningslagen underströks betydelsen av att man i utredningsarbetet beaktar synpunkter som gäller de enskildas rättssäkerhet inom förvaltningen. På detta område skulle den nya kommittén ha befogenhet att utarbeta förslag till partiella reformer. Det skulle däremot inte vara en uppgift för kommittén att gå närmare in på lagstiftningsfrågor av större räckvidd. Kommittén borde ta upp frågan om förvaltningslagen med förtur och i första hand redovisa en allmän bedömning av reformbehovet.

I februari 1976 tillställde riksdagens revisorer regeringen en skrivelse och en därtill fogad promemoria om effekterna av förvaltningslagen. Sedan regeringen hade tagit ställning till vissa förslag som hade lagts fram i skrivelsen, överlämnades skrivelsen i övriga delar till byråkratiutredningen. I maj 1978 har byråkratiutredningen i skrivelse till chefen för kommundepartementet redovisat sin syn på inriktningen på uppläggningen av en översyn av förvaltningslagen. Enligt kommitténs uppfattning bör en översyn av förvaltningslagen inte från början inriktas på en helt ny lag av större omfattning och räckvidd. Det är visserligen sannolikt att slutresultatet kan bli detta, men översynen bör enligt kommitténs mening ta sikte på partiella reformer. Därigenom säkerställer man bättre att arbetet inom rimlig tid avsätter resultat av praktisk betydelse för medborgarna. Enligt kommitténs mening bör man eftersträva att med förvaltningslagens hjälp åstadkomma inte bara ökad rättssäkerhet i trängre mening utan också bättre kontakter med medborgarna och bättre service. Man bör också verka för ökad begriplighet, kortare handläggningstider och enklare förfaranden.

Utöver vissa överväganden om ändringar av detaljkaraktär anvisar byråkratiutredningen två skilda handlingslinjer för ett reformarbete beträffande förvaltningslagen. Den ena linjen innebär en utveckling och skärpning av lagens nuvarande regler, den andra en utbyggnad av förvaltningslagen med bestämmelser i nu oreglerade ämnen. Enligt kommitténs uppfattning bör man arbeta efter båda dessa linjer. Bland nuvarande regler som skulle kunna utvecklas vidare pekar kommittén bl. a. på dem om jäv, remisser, kommunicering, besvärsrätt och dokumentation av muntliga uppgifter. En utbyggnad av förvaltningslagen skulle kunna ske med bl. a. nya bestämmelser om rättelse av beslut. Regler i syfte att förkorta handläggningstiderna finner kommittén också angelägna. Vidare anser kommittén att man bör överväga att föra över åtminstone vissa av de allmänna föreskrifterna i servicecirkuläret (1972:406) till statsmyndigheterna till förvaltningslagen. I en inom kommittén upprättad promemoria, som innehåller en närmare redovisning för övervägandena inom kommittén och som fogats som en bilaga till dess skrivelse, anges mera fullständigt och utförligt på vilka punkter en utveckling av de nuvarande bestämmelserna i förvaltningslagen kan vara motiverad och vilka nya ämnen som det kan vara värdefullt att få reglerade i förvaltningslagen. I promemorian anges också möjliga detaljreformer.

Byråkratiutredningen har funnit att en översyn av förvaltningslagen enligt de angivna riktlinjerna skulle falla delvis inom och delvis utom kommitténs eget uppdrag. Kommittén har därför ansett det mest naturligt att översynen i dess helhet uppdras åt en särskild kommitté och har underställt regeringen den frågan.

Som jag redan har framhållit utgjorde förvaltningslagen när den tillkom år 1971 resultatet av ett mångårigt utredningsarbete. Den innebar till stor del en kodifiering av redan tillämpade grundläggande regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Målsättningen var att lagen skulle kunna tillämpas på alla förvaltningsområden och i alla instanser. Åtskilliga förfarandefrågor lämnades därför olösta i lagen. Det förutsattes emellertid att lagen sedan erfarenheter hade vunnits av tillämpningen skulle kunna byggas ut med ytterligare regler (prop. 1971:30 s. 288).

Förvaltningslagen har nu varit i kraft i drygt sex år. Många betydelsefulla erfarenheter av tillämpningen har därmed vunnits. Vidare har det under årens lopp väckts ett antal motioner i riksdagen med förslag till ändringar eller kompletteringar av regelsystemet. Enligt min mening är tiden nu mogen för översyn av lagen. Den utredning riksdagen har uttalat sig för bör därför nu komma till stånd. Den bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Kommittén bör ta upp både sådana frågor som redan nu regleras i förvaltningslagen och sådana som förvaltningslagen f. n. lämnar oreglerade. Den bör sålunda överväga de brister i förvaltningslagen och de uppslag till reformer som byråkratiutredningen har aktualiserat i den tidigare nämnda promemorian. Kommittén bör också överväga några särskilda frågor som jag återkommer till i det följande. Skulle kommittén finna att ytterligare frågor som rör förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i allmänhet bör tas upp i detta sammanhang, bör det stå kommittén fritt att lägga fram förslag i dessa frågor.

Översynen bör bygga på den grund som lades genom den år 1971 beslutade förvaltningsrättsreformen. Förfarandet hos förvaltningsmydigheterna bör således i stort sett regleras genom särskild lagstiftning, som är skild från lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. Något sammanförande av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen till en enda lag bör inte ske. Innehållet i förvaltningslagen bör fortfarande vara sådant att lagbestämmelserna i princip kan tillämpas på alla förvaltningsområden. Bara undantagsvis bör således avvikelser från lagen kunna komma i fråga.

Vid översynen av förvaltningslagen bör siktet vara inställt på att reglerna om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna skall vara så enkla och lättbegripliga som möjligt. De bestämmelser som föreslås bör också syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tillvaratas. Men samtidigt bör självfallet tillses att förfaranderegleрna får ett sådant innehåll att förutsättningarna för förvaltningsmyndigheterna att träffa riktiga avgöranden blir de bästa möjliga.

Kommittén bör utarbeta förslag till behövliga författningsbestämmelser. Allmänna förfaranderegler av grundläggande natur bör därför få sin plats i förvaltningslagen. Mera detaljerade bestämmelser och över huvud taget föreskrifter som rör den närmare verkställigheten av regler i förvaltningslagen bör däremot inte föras in i lagen utan enligt gängse lagstiftningsteknik tas in i en förordning som kompletterar förvaltningslagen.

På kommittén bör vidare ankomma att överväga den följdlagstiftning som kan bli behövlig. Utanför kommitténs uppdrag bör dock falla att föreslå sådana avvikelser från de av kommittén föreslagna förfarandebestämmelserna som kan komma att krävas för speciella förvaltningsområdens del. Detta hindrar givetvis inte att kommittén i förekommande fall pekar på behovet av sådana avvikelser.

För att resultat av praktisk betydelse skall kunna uppnås så snabbt som möjligt bör kommittén gå fram etappvis och vid varje etapp föreslå de ändringar och kompletteringar av lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna som kommittén på det stadiet finner motiverade. Den första etappen av utredningsarbetet bör avse sådana frågor som inte kräver alltför lång tid att analysera och ta ställning till. Finner kommittén under sitt arbete att ändringar inte längre bör göras i den nuvarande förvaltningslagen utan att i stället en ny lag i ämnet bör antas, bör kommittén lägga fram förslag till en sådan lag.

Till de särskilda frågor kommittén bör överväga hör frågan om allmänna föreskrifter om omröstning i förvaltningsärenden bör införas. I förvaltningslagen finns inga bestämmelser om omröstning i ärenden i vilka flera personer deltar i avgörandet. För de statliga förvaltningsmyndigheternas del finns i allmänhet bestämmelser i ämnet i myndigheternas instruktioner. Dessa bestämmelser är emellertid i de flesta fall ofullständiga. De ger inte i alla situationer svar på frågan vilken mening som skall gälla när flera än två meningar har kommit fram. Det kan befaras att bestämmelserna inte tillämpas på samma sätt av alla myndigheter. För de kommunala förvaltningsmyndigheternas del finns särskilda omröstningsregler i specialförfattningarna för vissa förvaltningsområden och i kommunallagen (1977:179). Det kan i detta sammanhang anmärkas att för de allmänna förvaltningsdomstolarna föreskrivs i 13 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att bestämmelserna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i hovrätt gäller i tillämpliga delar. Det är emellertid inte preciserat när 16 resp. 29 kap. rättegångsbalken skall tillämpas (jfr prop. 1971:30 s. 673 och 700).

Trots att det inom förvaltningen mera sällan förekommer att omröstningsreglerna ställs på sin spets är det från rättssäkerhetssynpunkt en brist att bestämmelserna om omröstning i förvaltningsärenden delvis är oklara och därför i vissa fall kan tillämpas olika. För förvaltningsmyndigheternas del kan en ändamålsenlig lösning vara att de allmänna bestämmelserna om förfarandet hos dem byggs ut med föreskrifter som ger klart besked om vad som skall gälla vid omröstning. Det bör ankomma på kommittén att ta upp denna fråga. I detta sammanhang bör också övervägas om en precisering kan göras för förvaltningsdomstolarnas del av när 16 resp. 29 kap. rättegångsbalken skall tillämpas.

Med anledning av motionsyrkanden om att den s. k. parlamentariska omröstningsmetoden borde införas inom statliga myndigheter med förtroendemannastyrelser har riksdagen i skrivelse den 13 april 1978 förordat en prövning av frågan om omröstningsreglernas utformning (KU 1977/78:34, rskr 221). Även denna fråga bör tas upp av kommittén.

Frågan när ett förvaltningsbeslut blir gällande regleras inte heller i förvaltningslagen. Vissa förvaltningsbeslut blir gällande först när de har vunnit laga kraft. Andra beslut länder däremot till efterrättelse redan tidigare. Beträffande ett stort antal förvaltningsbeslut finns bestämmelser i ämnet i skilda specialförfattningar. I andra fall däremot saknas bestämmelser vilket ibland kan leda till tvekan om vad som gäller i detta hänseende. Både för allmänheten och myndigheterna skulle det vara av värde om allmänna bestämmelser i ämnet kunde tas in i förvaltningslagen. Därigenom skulle på en gång klarhet skapas i osäkra fall och behovet av föreskrifter i frågan i olika specialförfattningar minska starkt. Kommittén bör därför överväga om inte en komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i ämnet bör komma till stånd.

Bland de reformuppslag som har framförts av byråkratiutredningen är det flera som rör möjligheterna att få ett förvaltningsbeslut ändrat eller upphävt. Utöver vad byråkratiutredningen har tagit upp på detta område bör också följande frågor rörande besvärsförfarandet övervägas.

Bortsett från regler för två speciella fall saknar förvaltningslagen f. n. bestämmelser om vilka beslut av förvaltningsmyndighet som kan överklagas. Detta gäller

både slutliga beslut och beslut under förfarandet. En komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i detta ämne skulle både ge berörda parter en värdefull information och kunna vara till hjälp för besluts- och besvärsmyndigheter. Frågan om en utbyggnad av förvaltningslagen med sådana bestämmelser bör därför övervägas av kommittén.

Enligt 12 § förvaltningslagen skall för sent anförda besvär inte tas upp till prövning. Detsamma gäller enligt förvaltningsprocesslagen. Inget undantag görs för fall där det i en besvärshänvisning felaktigt har angetts att besvär skall anföras hos viss myndighet och besvärshandlingen i rätt tid har kommit in till den myndigheten men först efter besvärstidens utgång har kommit rätt myndighet till handa. Praxis är vacklande. Det förekommer i sådana fall såväl att besvären tas upp till prövning som att de avvisas. Både i dessa fall och när fel besvärstid angetts torde i allmänhet den som, till följd av felet i besvärshänvisningen, har kommit in för sent med sina besvär kunna påräkna att regeringsrätten efter ansökan återställer den försuttna tiden. Allmänheten måste ställa sig frågande till varför en sådan omgång ibland skall behövas när klaganden har rättat sig efter vad beslutsmyndigheten har meddelat honom. En lämplig ordning skulle kunna vara att den som har kommit in med sina besvär för sent men därvid har följt en meddelad besvärshänvisning bevaras vid sin rätt, generellt eller med vissa undantag, utan att han behöver ansöka om återställande av försutten tid. Kommittén bör överväga huruvida de allmänna bestämmelserna om besvär bör byggas ut med föreskrifter av denna innebörd.

I byråkratiutredningens promemoria berörs frågan om en uppmjukning av förutsättningarna för återställande av försutten tid. Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen tillkommer det regeringsrätten att bevilja resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. Närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag. Några lagbestämmelser i ämnet har emellertid hittills inte meddelats.

Allmänheten torde i stor utsträckning vara okunnig om båda de nu berörda rättsmedlen. Detta beror säkerligen bl. a. på att en närmare reglering i lag saknas. Jag föreslår att den kommitté som nu skall tillkallas också får i uppdrag att utarbeta förslag till bestämmelser i ämnet.

I framställning till regeringen den 24 oktober 1975 har justitieombudsmannen Lundvik (JO) anfört att det på olika punkter föreligger oklarheter i fråga om samordningen mellan allmän förfarandelagstiftning och vanlig lagstiftning inom förvaltningsområdet. Huvudsakligen gäller det delgivning och kungörande av beslut som rör en större persongrupp. JO anser det motiverat att lagstiftningsåtgärder övervägs för att åstadkomma en bättre reglering.

De av JO aktualiserade problemen bör såvitt de angår förvaltningsförfarandet i allmänhet övervägas av den kommitté som skall se över förvaltningslagen. Det bör ankomma på kommittén att lägga fram förslag till de författningsbestämmelser av övergripande natur som befinns påkallade. Det bör däremot inte åligga kommittén att utarbeta förslag till ändring i författningar som bara rör speciella förvaltningsområden.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda frågan om översyn av förvaltningslagen m. m.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för kommittén skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv

Tilläggsdirektiv av följande lydelse beslutades av regeringen den 3 februari 1983.

Allmänna utgångspunkter

Det är enligt min mening en viktig uppgift för regeringen att komma till rätta med de svårigheter som enskilda ställs inför i sina kontakter med myndigheter. Detta är särskilt angeläget med hänsyn till att kontakterna mellan enskilda och myndigheter har blivit allt fler under de senaste årtiondena. Det är framför allt två principer som bör vara vägledande för de insatser som nu behövs.

- Förfarandet hos myndigheterna bör förenklas och handläggningen göras snabbare. Allt onödigt byråkratiskt krångel bör undvikas.
- Kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten bör underlättas. Myndigheternas handlande bör präglas av en önskan att bistå medborgarna.

Enligt min mening bör man nu närmare överväga olika åtgärder för att genomföra dessa principer i praktiken.

I fråga om förenklingar av förfarandet anser jag att det är särskilt viktigt att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet förskjuts mot första instans. Ett sätt att åstadkomma detta är att öka underinstansernas möjligheter att ompröva sina beslut. Härigenom kan man undvika onödiga och tidsödande processer, som ofta är dyra för den enskilde.

I dag uppstår det ofta problem i kontakterna mellan myndigheter och enskilda. Detta beror bl. a. på att många människor har svårt att förstå innebörden i myndigheternas föreskrifter och beslut och att myndigheterna inte alltid lämnar den hjälp som behövs.

Enligt min mening är det önskvärt att myndigheterna i långt större utsträckning än i dag vinnlägger sig om kontakterna med allmänheten. Det är viktigt att föreskrifter och beslut både språkligt och i andra avseenden utformas så, att de blir begripliga och att det inte uppstår missförstånd. Det är också viktigt att medborgarna vid behov kan få hjälp och bistånd från myndigheternas sida.

De brister som föreligger f. n. bör i viss utsträckning kunna avhjälpas genom ändringar av reglerna för förvaltningsförfarandet. Vad som behövs är emellertid inte bara lagändringar. Det krävs också en attitydförskjutning från myndigheternas sida, så att kontakterna med allmänheten blir så naturliga och okomplicerade som möjligt.

Förvaltningsrättsutredningen

Frågor som rör förvaltningsförfarandet utreds f. n. av förvaltningsrättsutredningen, som tillkallades år 1978 för att se över förvaltningslagen (ang. direktiven se

kommittéberättelsen 1979, del II, s. 55 ff).

Enligt sina direktiv bör förvaltningsrättsutredningen ta upp både sådana frågor som redan nu regleras i förvaltningslagen och sådana som förvaltningslagen f. n. lämnar oreglerade. Den bör överväga de brister i förvaltningslagen och de uppslag till reformer som byråkratiutredningen (Kn 1976:05) har aktualiserat. Därutöver skall utredningen behandla vissa särskilda frågor. Det gäller bl. a. bestämmelser om omröstning i förvaltningsärenden, frågan om när ett förvaltningsbeslut blir gällande, vilka beslut som kan överklagas, verkan av felaktig besvärshänvisning samt bestämmelser om resning och återställande av försutten tid. Det står utredningen fritt att även ta upp andra frågor som rör förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i allmänhet.

I juni 1979 fick utredningen ett tilläggsuppdrag. Bakgrunden var att byråkratiutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter bl. a. hade förordat att gällande serviceföreskrifter skulle moderniseras, samordnas och utvecklas samt fört fram tanken på en särskild servicelag. Regeringen överlämnade åt förvaltningsrättsutredningen att verkställa det vidare utredningsarbete som byråkratiutredningen hade förutsatt.

Förvaltningsrättsutredningen har år 1981 avlämnat ett delbetänkande (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen. Betänkandet innehåller dels utredningens allmänna syn på lagstiftningsuppgiften i dess helhet, dels preciserade förslag till ett antal begränsade ändringar i förvaltningslagen.

När det gäller lagstiftningsuppgiften i dess helhet konstaterar utredningen i sitt delbetänkande att förvaltningslagen måste behålla sin karaktär av grundläggande ramlag utan mera detaljbetonade föreskrifter. Samtidigt konstaterar utredningen att en utbyggd allmän förfarandelagstiftning bör ses som ett angeläget mål. Utredningen räknar med att slutresultatet av utredningens arbete blir att förvaltningslagen tillförs åtskilliga nya regler och får en annan systematik.

Utredningen föreslår i sitt delbetänkande att en mycket begränsad, partiell reform av förvaltningslagen genomförs i en första etapp. De förslag till ändringar i förvaltningslagen som betänkandet innehåller åsyftar enligt utredningen sammanfattningsvis att markera tre intressen, nämligen myndigheternas service mot allmänheten, förenklingar i förfarandet och förskjutning av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ned mot första instans.

Förslagen till ändringar i förvaltningslagen har följande innebörd. En allmän *serviceregel* för myndigheterna införs. Vidare införs en uttrycklig bestämmelse om *myndigheternas ansvar för att ärendena blir tillräckligt utredda*. En bestämmelse om detta finns redan för förvaltningsdomstolarna. Värdet av att använda muntliga inslag i handläggningen bör enligt utredningen markeras särskilt. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att *handläggningen skall vara muntlig* om det kan antas vara till fördel för utredningen.

Vidare föreslår utredningen att besvär som har anförts för sent ändå skall prövas, om förseningen beror på en *felaktig besvärshänvisning*. Klaganden skall alltså inte längre behöva ansöka om återställande av försutten tid. Utredningen föreslår också en regel om att *besvär skall ges in till beslutsmyndigheten* i stället för till den myndighet eller domstol som är överinstans. Utredningens förslag omfattar slutligen en allmän regel om att myndigheterna i större omfattning än nu bör *ompröva beslut som har överklagats*.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. Majoriteten av remissinstanserna är positiva både till utredningens allmänna överväganden och till förslagen till ändringar i förvaltningslagen. Många remissinstanser anser dock att de föreslagna lagändringarna bör anstå tills utredningen har lagt fram sitt huvudbetänkande.

Delbetänkandet har hittills lett till lagstiftning endast på en punkt, nämligen i fråga om verkan av felaktiga besvärshänvisningar. I enlighet med ett förslag i

prop. 1981/82:190 beslöt riksdagen våren 1982 om lagändringar som innebär att besvär som har anförts för sent ändå skall tas upp till prövning, om förseningen beror på att en besvärshänvisning har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans (JuU 1981/82:57, rskr 330, SFS 1982:332 och 333).

Utredningens fortsatta arbete

Förvaltningslagen tillkom år 1971 och har alltså nu varit i kraft i mer än tio år. Vid lagens tillkomst förutsattes att lagen skulle ses över sedan man hade fått erfarenheter av tillämpningen. En sådan översyn har påbörjats av förvaltningsrättsutredningen.

Även enligt min mening är det naturligt att man ser över förvaltningslagen. Översynen bör i allt väsentligt ha den allmänna inriktning som anges i utredningens ursprungliga direktiv. Utredningen bör alltså undersöka vilka brister som finns i den nuvarande lagen och lägga fram förslag till de reformer som behövs.

Jag vill särskilt understryka vikten av att man så långt som möjligt försöker förenkla förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna och att man undviker allt onödigt byråkratiskt krångel. Man bör också sträva efter att underlätta kontakten mellan myndigheterna och allmänheten. Samtidigt måste man givetvis se till att inte rättssäkerheten blir lidande.

Utredningen har i sitt delbetänkande uttalat att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet bör förskjutas ned mot första instans. Jag delar den uppfattningen. På det sättet kan man åstadkomma både att förfarandet förenklas och att servicen mot allmänheten förbättras.

Ett sätt att förskjuta tyngdpunkten till den lägsta instansen är, som jag förut har sagt, att införa ökade möjligheter för myndigheterna att ompröva sina beslut. Under remissbehandlingen av betänkandet framfördes från många håll sympati för syftet med bestämmelser om omprövning. Från flera håll framfördes emellertid kritik mot det sätt på vilket utredningen utformat sitt förslag i den delen.

För egen del tror jag att man skulle kunna göra avsevärda vinster genom att öka myndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut. Som utredningen framhåller är det i dag en olägenhet att förvaltningsdomstolarna och andra besvärsmyndigheter i stor utsträckning måste syssla med en mängd mindre besvärsmål. Det skulle säkerligen spara både tid och arbete, om myndigheterna i första instans normalt hade möjlighet att ompröva överklagade beslut åtminstone i uppenbara fall. Handläggningstiderna skulle kunna förkortas och förfarandet förenklas till gagn för både allmänheten och myndigheterna.

Jag vill erinra om att man på socialförsäkringsområdet har positiva erfarenheter av omprövningsinstitutet, som där har lett till en väsentlig minskning av antalet överklaganden från försäkringskassorna till försäkringsrätterna. På skatteområdet har möjligheterna till rättelse enligt 72 a § taxeringslagen (1956:623) vidgats, och enligt direktiven till skatteförenklingskommittén (B 1982:03) ingår det i den kommitténs uppdrag att överväga ytterligare möjligheter till rättelse och omprövning. Såväl på socialförsäkrings- som på skatteområdet är målet att begränsa antalet fall som kräver domstolsprövning.

Om man skall införa allmänna bestämmelser om omprövning, bör dessa enligt min mening utformas på ett något annorlunda sätt än vad förvaltningsrättsutredningen har föreslagit i sitt delbetänkande. Utredningens förslag innebär en rekommendation till myndigheterna att ompröva sådana beslut som överklagas. Om omprövningen leder till ändring, skall besvären anses förfallna.

Som har framhållits under remissbehandlingen kan en så allmänt hållen bestämmelse medföra vissa nackdelar. Den innebär att alla beslut som överklagas kan omprövas, vilket medför olägenheter av flera slag. Bestämmelsen kan också leda till bristande enhetlighet i tillämpningen. Vidare uppstår det olägenheter för

den som har överklagat ett beslut, om hans besvär anses förfallna även i det fallet att omprövningen leder till en enbart partiell ändring.

För att undvika sådana nackdelar bör man enligt min mening föreskriva att omprövning *skall* ske under vissa särskilt angivna förutsättningar, exempelvis om ett beslut är uppenbart felaktigt eller om nya omständigheter har tillkommit som uppenbarligen bör leda till en annan bedömning än tidigare. Vidare bör en bestämmelse om att besvär förfaller efter omprövning i princip vara tillämplig bara om omprövningen leder till att klagandens önskemål tillgodoses i sin helhet.

Jag förordar alltså att utredningen mot bakgrund av remissutfallet ytterligare överväger frågan om omprövning. I det sammanhanget bör utredningen i den mån det behövs också ta upp andra frågor som är av betydelse för att bedöma förutsättningarna för att införa bestämmelser om omprövning. Det gäller bl. a. frågan till vilken myndighet besvär skall ges in, frågan om förvaltningsbesluts rättskraft och frågan om eventuell begränsning av antalet besvärsinstanser i sådana fall då omprövning skall ske.

I övrigt bör utredningen i sitt fortsatta arbete behandla de återstående frågor som nämns i de ursprungliga direktiven. Jag vill påpeka att det är viktigt att utredningen beaktar skillnaderna mellan statlig och kommunal förvaltning. Det är givetvis nödvändigt vid en reform av förvaltningsförfarandet att hänsyn tas till de särskilda förhållandena hos kommunerna.

En viktig uppgift för utredningen bör också vara att överväga bestämmelser i ämnen som f. n. är oreglerade men i vilka det har utvecklats en fast handläggningspraxis hos myndigheterna. Utredningen bör alltså undersöka om och i vilken utsträckning sådana oskrivna regler bör ges författningsform.

Som påpekas i de ursprungliga direktiven bör utredningen ha frihet att välja mellan att arbeta in nya bestämmelser i den gällande förvaltningslagen och att lägga fram förslag till en helt ny lag. Om utredningen finner det lämpligt, kan den presentera förslag enligt båda alternativen.

Utredningen bör i frågan om omprövning av överklagade beslut samråda med skatteförenklingskommittén.

Slutligen vill jag framhålla att det är angeläget att en reform av förvaltningsförfarandet kan genomföras så snart som möjligt. Utredningen bör därför avsluta sitt arbete senast i september 1983.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv till förvaltningsrättsutredningen i enlighet med vad jag har anfört nu.

Bilaga 3 Den norska forvaltningsloven

Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) med endringer sist ved lov 17 desember 1982 nr 86.

Kapittel I. Lovens område. Definisjoner

§ 1 (lovens generelle vireområde)
Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltninsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt reknes som forvaltningsorgan for så vidt det på vegne av stat eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

§ 2 (definisjoner)
I denne lov menes med:

a. vedtak, en avgjørelse som treffes under utøvning av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
b. enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
c. forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;
d. offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste;
e. part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.

Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Kongen kan bestemme hva som i tvilstilfelle skal regnes som enkeltvedtak etter dette ledd, eller at andre saker om offentlige tjenesteforhold skal regnes som enkeltvedtak.

Som enkeltvedtak reknes også avgjørelser som gjelder avvising av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.

§ 3 (rekkevidden av visse bestemmelser i loven)
Bestemmelsene i kapitlene IV—VI får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, og bestemmelsene i kapittel VII bare i saker som gjelder forskrifter.

Når det gjelder enkeltvedtak som nevnt i § 2 annet ledd, kan Kongen fastsette at kapitlene IV—VI helt eller delvis ikke skal gjelde i nærmere angitte saker eller for visse tjenestemenn. Vedtak om ansettelse er i alle tilfelle unntatt fra reglene i §§ 24—25 og kapittel VI, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

§ 4 (Unntak for visse offentlige institusjoner og for visse saker, m m)
Med mindre annet er særskilt bestemt, gjelder loven ikke

a. domstolenes virksomhet, derunder registrerings- og notarialforretninger og lignende som utføres ved et dommerkontor,
b. saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (straffeprosesslovene, domstolloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsloven) eller lover som knytter seg til disse lovene (konkurs- og akkordforhandlingslovene, lov om offentlige auksjoner og licitasjoner, skifteloven) eller jordskifteloven, eller i medhold av sportellovgivningen.

Når et vedtak som omfattes av første ledd kan påklages til departementet, gjelder loven likevel for departementets behandling av klagesaken.

Loven gjelder for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen.

Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

§ 5 (adgang for Kongen til å gi visse bestemmelser om lovens rekkevidde)
Kongen kan i tvilstilfelle bestemme hvordan definisjonene i § 2 første ledd skal anvendes innenfor et bestemt sakområde. Han kan i tvilstilfelle også fastsette hva som skal reknes som forvaltningsorgan ved anvendelse av loven, og hva som skal reknes for domstol. Han kan fastsette at lovens regler om enkeltvedtak eller forskrifter helt eller delvis skal gjelde for avgjørelser som ikke er vedtak etter § 2.

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen fastsette at denne lov eller andre bestemmelser om saksbehandlingen helt eller delvis ikke skal gjelde. Lov av 15 desember nr 7 §§ 3 og 4 gjelder tilsvarende.

Kapittel II. Om ugildhet

§ 6 (habilitetskrav)
En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a. når han selv er part i saken;
b. når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
c. når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
d. når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
e. når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken

kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

§ 7 (foreløpig avgjørelse)
Uansett om en tjenestemann er ugild, kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning.

§ 8 (avgjørelse av habilitetsspørsmålet)
Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmar delta.

Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

§ 9 (oppnevning av stedfortreder)
Når en tjenestemann er ugild, skal om nødvendig oppnevnes eller velges stedfortreder for vedkommende.

Dersom det er forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder, kan Kongen for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan.

§ 10 (hvem habilitetsbestemmelsene gjelder for)
Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilvarende for andre som handler på vegne av stat eller kommune, og for offentlig oppnevnte sakkyndige. Bestemmelsene gjelder ikke statsråd i egenskap av regjeringsmedlem.

Kapittel III. Alminnelige regler om saksbehandlingen

§ 11 (veiledningsplikt)
Forvaltningsorganene har innenfor sitt område en alminnelig veiledningsplikt.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av denne plikt og om den måte veiledningen skal ytes på.

§ 11 a (saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold)
Når en sak er ferdig forbredt, skal forvaltningsorganet treffe avgjørelse i saken uten ugrunnet opphold. Må det ventes at det vil ta urforholdsmessig lang tid før

en henvendelse kan besvares, skal det snarest råd gis underretning om dette med angivelse av grunnen, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes.

§ **11 b** (adgang for Kongen til å gi regler om nemnder)
Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av nemnder (styrer, råd og andre kollegiale forvaltningsorganer), herunder om plikt til å gjøre tjeneste, om funksjonstiden og om løsning fra vervet. Kongen kan også gi regler om saksbehandlingen i nemndene og om delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd.

Kongens myndighet etter første ledd gjelder bare spørsmål som ikke uttømmende er regulert i lov. Den gjelder heller ikke for nemnder opprettet i eller i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner.

§ **12** (advokat eller annen fullmektig)
En part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen.

Som fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av. Forvaltningsorganet kan likevel tilbakevise den som uten å være advokat, søker erverv ved å opptre for andre i folvaltningssaker, men ikke i saker der vedkommende fullmektig etter lov av 1 februar 1936 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet har adgang til å drive rettshjelpsvirksomhet. Tjenestemann tilsatt ved forvaltningsorgan innenfor det forvaltningsområde som saken hører under, kan ikke opptre som fullmektig.

Alle henvendelser i en sak kan gjøres ved fullmektig, og parten har rett till å ha med seg fullmektig når han møter personlig for forvaltningsorganet. Alle meddelelser og henvendelser fra forvaltningsorganet skal skje til partens fullmektig forsåvidt forholdet dekkes av fullmakten. Når det finnes hensiktsmessig, kan parten også underrettes direkte. Parten kan kreve å bli underrettet ved siden av eller i stedet for fullmektigen.

Fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt. Advokat behøver ikke å legge frem skriftlig fullmakt, med mindre forvaltningsorganet finner grunn til å kreve det.

§ **13** (taushetsplikt)
Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold reknes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlig. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal reknes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

§ 13 a (begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse)
Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,
2. at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, og
3. at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f eks når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

§ 13 b (begrensninger av taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser)
Taushetsplikt etter § 13 er ikke til a hinder for:

1. at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter,
2. at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl a kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,
3. at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl a til bruk ved vegledning i andre saker,
4. at opplysningene brukes for statistik bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen,
5. at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganet oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag, og
6. at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr også nr 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finns ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med opplysninger etter første ledd nr 1, kan bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken. Forvaltningsorganet skal gjøre ham merksam på dette. Likeledes kan forvaltningsorganet pålegge taushetsplikt når vitner o l får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til organet. Overtreding av taushetsplikt etter dette ledd kan straffes etter straffelovens § 121, dersom vedkommende er gjort merksam på at overtreding kan få slik følge.

§ 13 c (informasjon om taushetsplikt, oppbevaring av opplysninger undergitt taushetsplikt)
Vedkommende forvaltningsorgan skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene.

Dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt, skal forvaltningsorganet oppbevare på betryggende måte.

Kongen kan gi nærmere regler om oppbevaring av dokumenter og annet materiale som er undergitt taushetsplikt, om tilintetgjøring av dokumenter eller materiale og om bortfall av taushetsplikt etter en viss tid. Taushetsplikten bortfaller etter 60 år når ikke annet er bestemt i medhold av foregående punktum.

§ 13 d (opplysninger til bruk for forsking)
Når det finnes rimelig og ikke medfører urforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forsking, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl a gi bestemmelser om hvem som skal ha ansvar for opplysningene og hevem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om vedtak etter denne paragraf.

§ 13 e (forskeres taushetsplikt)
Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med en forskingsoppgave som et forvaltningsorgan har støttet, godkjent eller gitt opplysninger undergitt taushetsplikt til, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til:

1. opplysninger undergitt i taushetsplikt som forskeren får fra et forvaltningsorgan,
2. opplysninger som i forbindelse med forskingsarbeidet er mottatt fra private under taushetsløfte, og
3. opplysninger som gjelder personer som står i et avhengighetsforhold till den instans (skole, sykehus, anstalt, bedrift, offentlig myndighet m m) som har formidlet deres kontakt med forskeren.

Opplysningene kan bare brukes slik det er nødvendig for forskingsarbeidet og i samsvar med de vilkår som måtte være fastsatt etter § 13 d annet ledd. Skal resultater av forskingsarbeidet publiseres eller brukes på annen måte, gjelder § 13 a nr 1 og 2 tillsvarende.

Brudd på taushetsplikten eller på vilkår etter § 13 d annet ledd, straffes etter straffelovens § 121. Departementet eller vedkommende forvaltningsorgan skal gjøre forskeren og hans medarbeidere kjent med taushetsplikten og straffebestemmelsen, jfr også § 13 c første ledd.

§ 13 f (bestemmelser om taushets- og opplysningsplikt m m i andre lover)
Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks, kan vedkommende myndighet bestemme i hvilken utstrekning §§ 13—13 e skal gjelde som utfyllende regler.

Bestemmelse i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger begrenser ikke lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.

§ 14 (saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger)
Blir noen pålagt å gi opplysninger, skal heimelen for pålegget angis. Vedkommende har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Han skal gjøres oppmerksom på klageadgangen i forbindelse med pålegget. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen 3 dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrengende nødvendig å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan det kreve at opplysningene blir gitt før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer.

§ **15** (fremgangsmåten ved gransking o l)
Ved gransking, herunder husundersøkelser og bokettersyn, som ikke blir utført på et offentlig kontor eller annet bestemt tjenestested, skal den som leder forretningen, uten oppfordring legitimere seg, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelen for den. Dette gjelder likevel ikke når den som forretningen angår, kjenner vedkommende og ikke krever det.

Den som forretningen angår, skal ha rett til å ha et vitne til stede. Han skal gjøres oppmerksom på denne rett, med mindre det finnes åpenbart hensiktsløst. Navnet på de personer som er til stede, undersøkelsens gjenstand, formål og lovhjemmel skal skrives ned eller protokolleres.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder bare for så vidt de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med forretningen settes i fare.

Den som forretningen angår, har rett til å klage over beslutning om å fremme forretningen. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når vedkommende er til stede, og ellers innen tre dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan forretningen gjennomføres før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer.

Kapittel IV. Om saksforberedelse ved enkeltvedtak

§ **16** (forhåndsvarsling)
Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 14 år er part i saken og blir representert av foreldre eller verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers innerholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte.

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

a. slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres,
b. parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet,
c. vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

§ **17** (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt)
Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter § 18 jfr § 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse. Dette gjelder likevel ikke når

a. opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
b. rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,

c. opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter § 18 jfr § 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter § 18 jfr § 19 til å se sakens dokumenter.

§ 18 (partens adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter)
En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av reglene i denne paragraf eller § 19. Dette gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken.

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd.

a. av et underordnet organ,
b. av særlige rådgivere eller sakkyndige,
c. av et departement til bruk i et annet departement.

Bestemmelsen i foregående punktum omfatter også dokument som gjelder innhenting av dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.

Selv om dokumentet er unntatt etter reglene i annet ledd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.

Annet ledd gjelder ikke instilling som administrasjonen gir når vedtak skal treffes av kommunestyre, formannskap, fylkesting eller fylkesutvalg. Det samme gjelder innstilling til utvalg opprettet i medhold av kommunestyreloven 12 november 1954 nr 1 eller fylkeskommuneloven 16 juni 1961 nr 1 eller til kommunale eller fylkeskommunale utvalg opprettet i medhold av særlovgivningen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra utvalg som nevnt i foregående punktum når vedtak skal treffes av kommunestyre, formannskap, fylkesting eller fylkesutvalg.

§ 19 (innskrenket adgang til visse slags opplysninger)
En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument

a. som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landets forsvar,
b. som angår tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og berekninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet, eller
c. som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til; likevel slik at opplysningene på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.

Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

a. en annen persons helseforhold, eller
b. andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 och 19 skal anvendes. Når tungtveiende grunner taler for det, kan forskriftene også gjøre unntak fra disse paragrafer.

§ **20** (gjennomsyn og utlån av saksdokumenter)
Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår. Eksamensbesvarelser og liknende prøver kan den som avlegger eksamen eller prøve, nektes adgang til inntil bedømmelsen er avsluttet.

På anmodning skal en part gis avskrift eller utskrift av dokument. Advokat som opptrer som fullmektig for en part, skal få utlånt dokumentene når ikke særlige grunner taler mot det. Ved utlån bør det settes tidsfrist. Dersom ikke saksdokumentene blir tilbakelevert forvaltningsorganet i rett tid, kan forvaltningsorganet kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdelselovens §§ 235 og 236.

Har partene krav på å få se deler av et dokument, kan opplysningene gis dem ved utdrag av det dersom forvaltningsorganet finner det hensiktsmessig.

Avskrifter, utskrifter og kopier skal i rimelig utstrekning gis vederlagsfritt. Kongen kan likevel gi forskrifter om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier. Kongen kan også gi forskrift om betaling for dokument som gjøres tilgjengelig i maskinlesbar form.

Når en part har anmodet om å få gjøre seg kjent med dokument som han etter § 18 har adgang til å få se, skal det settes ham en viss frist for mulig uttalelse, såfremt ingen frist er satt i medhold av § 16 eller den fastsatte frist anses utilstrekkelig. Dette gjelder likevel ikke dersom hensynet til vesentlige offentlige eller private interesser taler mot utsettelse.

§ **21** (klage over avslag om å få gjøre seg kjent med et dokument)
Blir anmodning om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres merksam på den bestemmelse som ligger till grunn for avslaget, og opplyses om at det kan påklages etter annet ledd.

Den som har satt fram begjæringen, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kapittel VI. Er avslaget gjort av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner, kan det påklages til fylkesmannen.

§ **22** (muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger)
I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater, skal en part som har saklig grunn for det, gis høve til å tale muntlig med tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for sakens avgjørelse, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttakelser tjenestemannen gjør ved synfaring m m.

Kapittel V. Om vedtaket

§ **23** (formene for enkeltvedtak)
Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

§ **24** (når enkeltvedtak skal grunngis)
Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet, med mindre vedtaket er i samsvar med bestemte krav eller ønsker som parten har formulert. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller — om ingen klagefrist løper — senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav c, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte sakområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

§ **25** (begrunnelsens innhold)
I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten kort nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvning av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

§ **26** (vedtak av kommunestyreorgan)
Bestemmelsene i §§ 24 og 25 gjelder ikke vedtak som treffes av fylkesting, fylkesutvalg, kommunestyre eller formannskap.

§ **27** (underretning om vedtaket)
Partene skal underrettes om vedtaket. I regelen gis underretning skriftlig. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet. Underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretning må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngiing etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen.

I underretningen skal videre is opplysning om klageadgang, klagefrist og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18 jfr 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før

klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksam på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr § 42 første ledd. Er det etter tvistemålslovens § 437 første ledd eller annen lovbestemmelse et vilkår for søksmål at klageadgangen er nyttet, eller er det etter § 437 annet ledd eller annen lovbestemmelse et vilkår for overprøving ved domstol at søksmål blir reist innen en viss frist, skal parten også gjøres oppmerksom på dette og på fristens lengde.

§ 27 a
Dersom ikke annet er bestemt, kan Kongen gi forskrifter om betaling for behandling av søknader om bevillinger, tillatelser, autorisasjoner o l som gis av forvaltningsorgan. Attest eller bevitnelse om tidigere vedtak gis uten betaling. Krav på betaling etter denne bestemmelse kan inndrives ved utpanting når betaling ikke skjer i rett tid.

Kapittel VI. Om klage og omgjøring

§ 28 (vedtak som kan påkalges)
Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Medmindre Kongen anderledes bestemmer, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages.

For vedtak truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov 12 november 1954 nr 1 om styret i kommunene eller lov 16 juni 1961 nr 1 om fylkeskommuner, gjelder klageretten etter første ledd bare vedtak truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

For særskilte sakområder kan Kongen fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i dette kapittel. Forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det.

§ 29 (klagefrist)
Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Skjer underretningen ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dag vedtaket første gang ble kunngjort.

For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket. Ved vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet.

Har en part krevet å få oppgitt begrunnelsen for vedtaket etter § 24 annet ledd, avbrytes klagefristen. Ny klagefrist tar til å løpe fra det tidspunkt meddelelse om begrunnelse er kommet frem til ham eller han på annen måte er gjort kjent med den.

Vedkommende underinstans eller klageinstans kan i særlige tilfelle forlenge klagefristen før denne er utløpet.

§ 30 (når klagen må være fremsatt)
For at klage skal være fremsatt i tide, er det nok at erklæringen før utløpet av fristen er avgitt til posten eller den telegrafstasjon som skal sørge for å få sendingen frem til forvaltningsorganet, eller til offentlig tjenestemann som har fullmakt til å ta imot erklæringen. Kommer erklæringen ikke frem, må den gjentas innen en uke etter at vedkommende har fått vite om dette eller burde ha forstått det eller — om den opprinnelige frist er kortere — innen en frist av samme lengde som denne. Fristen regnes overensstemmende med reglene i domstollovens §§ 148 og 149.

§ **31** (oversitting av klagefristen)
Selv om klageren har oversittet klagefristen, kan klagen tas under behandling såframt

a. parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller
b. det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.

Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.

Klagen kan ikke tas under behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet.

§ **32** (klagens adressat, form og innhold)
Erklæring om klage skal:

a. fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket; dersom muntlig klage er tillatt, skal erklæringen settes opp skriftlig av vedkommende forvaltningsorgan;
b. være undertegnet av klageren eller hans fullmektig;
c. nevne det vedtak som det klages over, og om påkrevet gi opplysninger til bedømmelse av klagerett og av om klagefrist er overholdt;
d. nevne den endring som ønskes i det vedtak det klages over.

Erklæringene bør også nevne de grunner klagen støtter seg til.

Inneholder en erklæring om klage feil eller mangler, setter forvaltningsorganet en kort frist for rettelse eller utfylling. Telegrafisk klage må uten ugrunnet opphold bekreftes skriftlig.

§ **33** (saksforberedelsen i klagesak)
Om forberedelse m m av klagesaker gjelder kapittel IV og V tilsvarende, når ikke annet følger av reglene i denne paragraf.

Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jfr dog § 31.

Når noen reknes som motpart i saken, skal underinstansen varsle vedkommende snarest mulig, jfr likevel § 16 tredje ledd. Samtidig skal settes frist for å gi uttalelse. Varsles klagemotparten ved brev, skal kopi av klagen vedlegges med mindre parten etter § 19 kan nektes adgan til den.

Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Dersom underinstansen gir til klageinstansen uttalelse som partene kan kreve å få se uten hinder av § 19, skal den sende kopi til partene med mindre Kongen er klageinstans.

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m m.

§ **34** (klageinstansens kompentanse)
Dersom vilkårene for å behandle saken ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser

finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

§ **35** (omgjøring av vedtak uten klage)
Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

a. endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
b. underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
c. vedtaket må anses ugyldig.

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen, eller av annet overordnet organ.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodoser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker.

De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

§ **36** (sakskostnader)
Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjørsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre særlige forhold taler mot det.

Også ellers kan en part i særlige tilfelle tiljkennes hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å vareta hans interesser i klagesaken, dersom dette finnes rimelig.

I sak som vesentlig er en tvist mellom parter, kan den part som har satt fram krav om endring av et vedtak, men ikke har fått medhold i spørsmål av noen betydning, pålegges å betale den annen part helt eller delvis de særlige sakskostnader som kravet har ført med seg. Det skal legges vekt på om vedkommende hadde fyldestgjørende grunn til å kreve endring av vedtaket om det er rimelig ut fra sakens art og motpartens forhold å pålegge kostnadsansvar.

Spørsmålet om en part skal få dekning for sakskostnader, avgjøres av klageinstansen, men av underinstansen dersom underinstansen har truffet nytt vedtak i saken. Det organ som treffer avgjørelsen, er ansvarlig for at det offentliges utgifter etter første og annet ledd blir dekket, men har kostnadsansvaret sitt grunnlag i mangel ved vedtaket eller saksforberedelsen, kan fastsettes at ansvaret helt eller delvis skal ligge hos det eller de avgjørsorganer som var ansvarlig for mangelen. Kravet må settes frem senest 3 uker etter at melding om det nye vedtak er kommet fram til vedkommende, dog gjelder § 29 fjerde ledd samt §§ 30—32 tilsvarende. Avgjørelsen kan påklages etter reglene i detta kapittel om ikke annet er fastsatt av Kongen. For særskilte sakområder kan Kongen fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra disse regler, herunder om klage når avgjørelsen er tatt av kom-

munestyreorgan som nevnt i § 28 annet ledd. Sakskostnader som er tilkjent en part etter reglene i tredje ledd, kan tvangsindrives etter reglene for dommer.

Dersom vedtaket er blitt endret, skal parten gjøres merksam på retten til å kreve dekning for sakskostnader, med mindre det er usannsynlig at han har hatt vesentlige sakskostnader eller det må antas at han eller hans fullmektig kjenner retten. Dersom det i andre tilfelle finnes rimelig at spørsmålet om dekning for sakskostnader blir vurdert, bør parten gis nødvendig vegledning.

Kapittel VII. Om forskrifter

§ 37 (utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte)
Forvaltningsorganet skal påse att saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.

Forvaltningsorganet bestemmer på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå og kan sette frist for å gi uttalelse.

Forhåndsvarsling kan unnlates for så vidt den:

a. ikke vil være praktisk gjennomførlig, eller
b. kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller
c. må anses åpenbart unødvendig.

Uttalelser skal gis skriftlig. Forvaltningsorganet kan i den enkelte sak samtykke i att uttalelse gis muntlig. Når saken egner seg for det, kan forvaltningsorganet bestemme at forhandlinger om saken skal foregå i møte.

§ 38 (formkrav og kunngjøring)
En forskrift skal:

a. inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften;
b. nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften;
c. kunngjøres i Norsk Lovtidend;
d. i kunngjøringen betegnes som forskrift.

Når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, kan kunngjøringen begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor teksten kan fåes eller finnes.

Knytter en forskrift seg til en bestemt hendelse eller skal den ellers gjelde for bare kort tid, og kunngjøring som nevnt i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig, kan kunngjøring i stedet foregå på annen måte. Det samme kan Kongen bestemme for saksområder eller tilfelle for øvrig der kunngjøring etter reglene i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig på grunn av forskriftens art, innhold eller virkefelt.

Kongen kan fastsette retningslinjer for anvendelsen av annet og tredje ledd og kan bestemme at forskrifter skal holdes alment tilgjenglige.

§ 39 (virkningen av forsømt kunngjøring)
En forskrift kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort som fastsatt i § 38, medmindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for offentligheten eller for vedkommen-

de erverv, fag, interessegruppe eller for den forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften.

§ **40** (adgangen til å fravike forskrifter)
En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, medmindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang till det.

Kapittel VIII. Bestemmelser om virkningen av feil, om utsatt iverksettning av vedtak og om ikrafttredelse

§ **41** (virkningen av feil ved behandlingsmåten)
Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

§ **42** (utsatt iverksetting av vedtak)
Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Når en part akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, kan organ som nevnt utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom. For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål m m.

Det kan settes vilkår for utsettingen. Avslag på anmodning om utsetting skal være grunngitt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.

§ **43** (ikrafttredelse)
Tidspunktet for lovens ikrafttredelse fastsettes ved særskilt lov.

Bilaga 4 De norska vägledningsföreskrifterna

Forskrift om forvaltningsorganens vegledningsplikt, fastsatt av Justisdepartmentet 16 december 1977 med heimel i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11 annet ledd, jfr kgl resolusjon 16 desember 1977 del II nr 1

§ 1

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig vegledningsplikt. Plikten gjelder for alle typer saker som behandles i det enkelte forvaltningsorgan.

Formålet med vegledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

Omfanget av vegledning må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

§ 2

Forvaltningsorgan som behandler sak med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for vegledning.

Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi vegledning om:

a. gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
b. regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven.

Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfelle særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innan sitt sakområde å gi tilsvarende vegledning til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell intresse for ham.

§ 3

I tillegg til vegledning etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd, skal underretning om enkeltvedtak til sakens parter opplyse om følgende når forholdene gir grunn til det:

a. adgangen til å søke fritt rettsråd,
b. forvaltningsorganenes vegledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, jfr forskriften her, og
c. adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

§ 4
Når ikke annet er bestemt, avgjør forvaltningsorganet selv om vegledningen skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få vegledning.

§ 5
Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev osv. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.

§ 6
Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen om mulig vise vedkommende til rett organ. Skriftlig henvendelse som er kommet feil, bør likevel i alminnelighet oversendes rett myndighet direkte, samtidig som avsenderen underrettes om oversendingen.

Gjelder henvendelsen vegledning eller bistand etter §§ 2 eller 5, og hører saken under overordnet eller underordnet organ eller sideordnet organ i annet distrikt, bør organet selv gi vegledning eller bistand dersom det er mest praktisk for vedkommende.

§ 7
Dersom en henvendelse til et forvaltningsorgan inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette op mangelen og eventuelt gi vegledning om hvordan dette kan gjøres.

§ 8
Søknadskjemaer o. l. som det offentlige utarbeider til bruk for parter og andere i forvaltningssaker, skal gi nødvendig vegledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør være vedlagt.

Dersom det er praktisk mulig, bør søknadskjemaer o. l. også gi vegledning om de regler som gjelder på vedkommende sakområde.

§ 9
Er det to eller flere parter med motstående interesser i en sak, må vegledning eller bistand gis på en måte som ikke kan gi grunn til å trekke forvaltningens objektivitet i tvil.

§ 10
Det kan ikke kreves gebyr eller annet vederlag for vegledning eller bistand som gis i medhold av forskriften her.

§ 11
Forskriften innskrenker ikke ellers gjeldende bestemmelser om veglednning eller bistand, jfr plikten etter forvaltningsloven § 17 til å forelegge faktiske opplysninger for partene.

§ 12
Forskriften trer i kraft 1 januar 1978.

Bilaga 5 Den finska förvaltningslagen

Lag om förvaltningsförfarande. Given i Nådendal den 6 augusti 1982.

§ 1
Tillämpningsområde
Denna lag tillämpas på förvaltningsförfarande. Lagens 14—28 §§ skall dock följas endast såvida i förvaltningsförfarande skall beslutas om någons fördel, rättighet eller skyldighet.

Med förvaltningsförfarande avses i denna lag handläggning av förvaltningsärende vid myndighet, dock inte förvaltningslagskipning. Förundersökning i brottmål och utsökning är inte förvaltningsförfarande.

§ 2
Lagens subsidiära natur
Om i annan lag eller i förordning som utfärdats före denna lags ikraftträdande ingår stadganden som avviker från denna lag, iakttages de i stället för denna lag.

§ 3
Myndighet
Myndigheter vid vilka denna lag tillämpas är statens förvaltningsmyndigheter, kommunernas och kommunalförbundens myndigheter samt folkpensionsanstaltens och Helsingfors universitets organ. I domstolar tillämpas lagen vid handläggningen av justitieförvaltningsärenden.

Denna lag gäller inte republikens president. Då republikens president skall besluta om någons fördel, rättighet eller skyldighet, skall vid ärendets beredning och föredragning, utom 1—13 §§, även 14—25 §§ i tilllämpliga delar följas.

Genom förordning kan stadgas att denna lag skall följas vid handläggning av förvaltningsärende även då handläggningen ankommer på självständig offentligrättslig anstalt, offentligrättslig förening, aktiebolag med statlig majoritet eller enskild.

§ 4
Rådgivning
Myndighet skall vid behov ge part och även annan person råd om hur ett ärende som hör till dess verksamhetsområde anhängiggörs och hur han skall förfara under ärendets handläggning.

§ 5

Handläggningens offentlighet

Ärende handläggs offentligt, om så är stadgat eller med stöd av särskilt stadgande beslutat.

Om handlingars offentlighet är stadgat särskilt.

§ 6

Ombud och biträde

I förvaltningsförfarande får anlitas ombud och biträde. Huvudmannen skall dock inställa sig personligen, såvida detta är påkallat för utredningen av ärendet.

Ombud skall förete fullmakt, såvida inte hans rätt att företräda huvudmannen är uppenbar även utan fullmakt.

Visar sig ombud eller biträde vara olämpligt för sitt uppdrag, kan myndigheten förbjuda honom att uppträda i ärendet hos denna myndighet. Huvudmannen skall underrättas om förbudet.

§ 7

Anhängiggörande

Ärende anhängiggörs skriftligen. Med myndighets samtycke får ärende anhängiggöras muntligen.

Då ärende anhängiggörs, skall det framgå vad den som anhängiggör ärendet yrkar samt grunderna för yrkandet.

§ 8

Överföring av ärende

Myndighet, som av uppenbart misstag eller till följd av okunnighet tillställts handling för anhängiggörande av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig, skall försöka utreda på vilken myndighet ärendet ankommer.

Föreligger inte oklarhet om behörigheten, skall myndigheten omedelbart överföra ärendet till den myndighet som den anser vara behörig, genom att sända handlingen till denna. Härvid behöver inte fattas beslut om att ärendet avvisas utan prövning. Den som tillställt myndigheten handlingen skall underrättas om överföringen.

Vad som i 1 och 2 mom. är stadgat om handling som avser anhängiggörande av ärende gäller i tillämpliga delar även annan handling som tillställts fel myndighet.

Vid överföring av ärende i vilket handling skall tillställas myndighet inom utsatt tid anses denna frist iakttagen, såvida behörig myndighet får handlingen före fristens utgång.

§ 9

Avhjälpande av brist i handling

Saknas i handling som tillställts myndighet i stadgande eller bestämmelse avsedd uppgift eller bilaga eller är handlingen inte undertecknad eller är den behäftad med annan formell bristfällighet, skall den som tillställt myndigheten handlingen beredas tillfälle att avhjälpa bristen, såvida detta inte är onödigt.

§ 10
Jävsgrunder
Tjänsteman är jävig:

1. om han eller nära släkting till honom är part;
2. om avgörandet i ärende kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller nära släkting till honom;
3 om han eller nära släkting till honom är biträde eller ombud för part eller för den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada;
4. om han står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till part eller till den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada;
5. om han är medlem av styrelsen eller därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller intar motsvarande ställning i samfund, stiftelse eller offentligrättslig anstalt som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada; eller
6. om tilltron till hans opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras.

Med nära släkting avses i 1 mom. tjänstemans barn, föräldrar, far- eller morföräldrar och syskon samt deras makar och barn. Med nära släkting likställs tjänstemans make och den som lever tillsammans med tjänsteman under äktenskapsliknande förhållanden, deras barn, föräldrar, far- och morföräldrar och syskon, deras makar och barn samt tjänstemans trolovade. Som nära släkting anses även motsvarande halvsläkting.

Jävsgrunderna tillämpas även på den som i annan egenskap än som tjänsteman handlägger ärenden hos myndighet.

§ 11
Verkan av jäv
Den som är jävig får inte handlägga ärende eller vara närvarande vid dess handläggning, utom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då handläggningen inte kan uppskjutas.

Med anledning av jäv skall myndigheten utan dröjsmål vidtaga de åtgärder som krävs för handläggningen av ärendet.

§ 12
Begäran om utredning
Då begäran om utlåtande eller annan utredning görs, skall det anges om vilka omständigheter utredning särskilt skall framläggas.

Utredningarna skall i mån av möjlighet begäras samtidigt. För framläggande av utredning skall utsättas viss tid. Om föreläggande av frist för part stadgas i 21 §.

§ 13
Tillkännagivande av anhängighet
Om avgörandet av ett ärende kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område eller på ett stort antal personers förhållanden, skall offentligen tillkännages att ärendet är anhängigt.

Person som är känd och som ej är part, men på vars boende, arbete eller övriga förhållanden avgörandet i ärendet kan ha en betydande inverkan, skall underrättas om att ärendet är anhängigt. Detta får dock tillkännages offentligen, såvida det är fråga om flera personer och dessa kan antagas få kännedom om det offentliga tillkännagivandet.

Att ett ärende är anhängigt behöver inte tillkännages, om tillkännagivandet äventyrar syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt.

Att ett ärende är anhängigt får tillkännages även på annat sätt än med iakttagande av vad som är stadgat i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/66). I tillkännagivandet skall nämnas vad ärendet gäller och på vilket sätt uppgifter, frågor och åsikter därom kan bringas till myndighetens kännedom.

§ 14

Gemensam handläggning

Yrkas i samtidigt anhängiga ärenden fördel eller rättighet som på grund av parternas stora antal inte kan beviljas dem alla, skall ärendena beredas gemensamt och avgöras på en gång, om inte gemensam handläggning medför menligt dröjsmål.

§ 15

Hörande av part

Part skall innan ett ärende avgörs beredas tillfälle att avge förklaring med anledning av andras yrkanden och över sådana utredningar i ärendet som kan inverka på avgörandet *(hörande av part)*.

Ärende får avgöras utan hörande av part:

1. om yrkande avvisas utan prövning eller omedelbart förkastas, om yrkande som ej rör annan part godkänns eller om hörandet av annan orsak är uppenbart onödigt;
2. om ärendet gäller anställande i tjänstgöringsförhållande eller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av sådan förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper;
3. om hörandet äventyrar syftet med beslutet; eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

För avgivande av förklaring skall part lämnas uppgift även ur annan än offentlig handling, om parten med stöd av lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51) har rätt att få uppgift ur sådan handling.

§ 16

Talan för omyndig

För omyndigs räkning förs talan av den omyndiges förmyndare, såvida inte nedan i denna paragraf annorlunda stadgas. Då förmyndaren för talan, skall den omyndige höras, och då omyndig för talan, skall förmyndaren höras, om hörandet är påkallat med hänsyn till den omyndiges fördel eller för utredningen av ärendet.

Omyndig har rätt att ensam föra talan i ärende som gäller sådan inkomst eller förmögenhet över vilken han har rätt att råda.

Omyndig som fyllt 15 år och hans förmyndare har rätt att var för sig föra talan i ärende som gäller den omyndiges person eller hans personliga fördel eller rättighet. Omyndig som uppnått myndighetsåldern har dock rätt att i ärende som gäller hans person föra talan ensam, om omyndigheten inte beror på sinnesjukdom, försvagat sinnestillstånd eller därmed jämförbar omständighet.

§ 17

Utredningsskyldighet

Myndighet skall se till att ärendena utreds.

Part skall vid behov framlägga utredning om grunderna för sitt yrkande. Det ankommer på myndigheten att inhämta andra utredningar.

I ärenden som skall handläggas gemensamt samt i ärende med flera parter skall myndigheten se till att saken utreds så att parternas likställighet inte kränks.

§ 18

Muntlig utsaga av part

Önskar part i anhängigt ärende framföra yrkande eller framlägga utredning muntligen, skall honom i mån av möjlighet beredas tillfälle härtill. Övriga parter skall kallas att komma tillstädes samtidigt, om anledning därtill föreligger.

§ 19

Syn och muntlig bevisning

Myndighet kan förrätta syn. Parterna skall beredas tillfälle att närvara vid syneförrättningen.

Av särskilt skäl kan i förvaltningsförfarande vittne höras på ed och part under sanningsförsäkran. Hörandet verkställs av den länsrätt vid vilken detta lämpligast kan ske. I justitieförvaltningsärende som handläggs av domstol verkställs hörandet dock av vederbörande domstol. Parterna skall beredas tillfälle att vara närvarande då vittne eller part hörs, varvid de har rätt att ställa frågor till vittnet samt uttala sin åsikt om vittnets berättelse.

Till vittne betalas ersättning med iakttagande i tillämpliga delar av vad som är stadgat i lagen om bestridande av bevisningskostnader med statens medel (666/72). Ersättningen betalas av medel som står till myndighetens disposition. Om skäl därtill föreligger, kan myndigheten ålägga part att helt eller till en del gottgöra myndigheten för de ersättningar som betalts av dessa medel.

§ 20

Antecknande av vissa uppgifter i handling

Muntligen framfört yrkande samt sådan muntlig utredning och iakttagelse vid syn som kan inverka på ärendets avgörande skall antecknas i vederbörande handling.

§ 21

Föreläggande av frist för part

Part skall vid behov föreläggas skälig frist för avhjälpande av brist i

handling, avgivande av förklaring och framläggande av utredning samt samtidigt underrättas om att försummelse av fristen inte utgör hinder för att ärendet avgörs.

§ 22

Tolkning

Myndighet skall ombesörja tolkning, såvida part i ärende som kan bli anhängiggjort på initiativ av myndigheten inte behärskar det språk som enligt språklagen (148/22) skall användas vid myndigheten, eller om parten på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd.

Av särskilt skäl kan myndighet ombesörja tolkning även i annat än i 1 mom. avsett ärende.

§ 23

Innehållet i beslut

Av beslut skall tydligt framgå vad part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars avgjorts.

§ 24

Motivering av beslut

Beslut skall motiveras genom uppgivande av de huvudsakliga fakta samt de stadganden och bestämmelser som det grundar sig på.

Motivering kan utelämnas:

1. om genom beslutet godkänns yrkande som inte gäller annan part eller om motivering av annan orsak är uppenbart onödig;
2. om ärendet gäller anställande i tjänstgöringsförhållande eller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av sådan förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper; eller
3. om motivering inte kan utarbetas utan att meddelandet av beslutet avsevärt fördröjs.

§ 25

Delgivning av beslut

Beslut skall delges part. Delgivning verkställs på det sätt som därom är särskilt stadgat.

§ 26

Rättande av sakfel

Grundar sig beslut på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag, kan myndigheten undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet på nytt *(rättande av sakfel).*

Sakfel får ej rättas utan parternas samtycke.

§ 27

Rättande av skrivfel

Innehåller beslut uppenbart skriv- eller räknefel, skall den myndighet som fattat beslutet rätta felet *(rättande av skrivfel).* Fel får dock inte rättas, om rättelsen leder till ett för part oskäligt resultat.

§ 28

Rättelseförfarande

Är sökande av ändring i beslut anhängigt, skall den myndighet som handlägger ändringsansökan underrättas om att rättelseärendet har upptagits till behandling och tillställas det beslut som fattats i saken.

Då myndighet handlägger rättelse av sak- eller skrivfel, kan den förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare.

Angående rättelse skall anteckning göras i beslutets liggarexemplar. Rättad eller ny expedition skall utges till part utan avgift.

I beslut genom vilket myndighet inte godkänt yrkande på rättelse av fel får ändring inte sökas genom besvär.

§ 29

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Bilaga 6 Det danska utkastet till forvaltningslov

"Udkast VIII til forvaltningslov" utarbetat inom det danska Justitsministeriet den 5 oktober 1982.

Kapitel 1. Lovens almindelige anvendelsesområde.

§ 1. Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 om inhabilitet gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at lovens bestemmelser i øvrigt helt eller delvis skal gælde for anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 2. Inhabilitet.

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed overfor en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne

myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af udvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

§ 4. Bestemmelsen i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelsen i § 3, selvom en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed, eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke uden væsentlig ulempe for offentlige eller private interesser kan udsættes.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 3 gælder ikke for kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv. Bestemmelsen i § 3 gælder endvidere ikke for kommunalbestyrelsers beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.

§ 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4.

§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jfr. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov.

Kapitel 3. Partens aktindsigt. Retten til aktindsigt.

§ 7. Den, der er part i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Stk. 2. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.

Stk. 3. Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 17.

Omfanget af aktindsigt.

§ 8. En parts ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 10—14 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten, og
2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan dog kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold, samt med en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Ansættelsesmyndigheden kan pålægge ansøgerne under ansvar efter borgerlig straffelov § 152 ikke at røbe medansøgeres identitet.

Udsættelse af sagen.

§ 9. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

Undtagelse af dokumenter.

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses:

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og
3) brevveksling mellen en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1, meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

§ 11. Undtagelsesadgangen efter § 10 omfatter ikke dokumenter, som foreligger i endelig form, når

1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen, eller
3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

§ 12. Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan kun undtages efter § 10, hvis afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

1) opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt,
2) udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed herunder behandlingen af klagesager, eller
3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde om enkeltstående sager, der må anses for rimeligt begrundet i sagernes karakter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne arbejdsdokumenter, som en forvaltningsmyndighed under omstændigheder som nævnt i stk. 1, modtager fra myndigheder eller institutioner m.v., der ikke er omfattet af loven. Bestemmelsen i § 10, stk. 2, gælder tilsvarende.

§ **13.** Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
2) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
3) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-retsakter, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.
4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

Undtagelse af oplysninger.

§ **14.** Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

1) Statens sikkerhed eller rigets forsvar,
2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed, eller
5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør sådanne hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Afgørelse af sager om aktindsigt.

§ **15.** Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.

Stk. 2. Myndigheden afgør snarest, om en begæring kan imødekommes. Så-

fremt begæringen ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod.

Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 9 gælder tilsvarende.

Stk. 5. Vedkommende minister kan fastsætte regler, der fraviger bestemmelserne i stk. 1 og stk. 4, 1. pkt.

§ 16. Hvor adgangen til at påklage afgørelsen i en sag er tidsbegrænset, og begæringen om aktindsigt fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt parten, men inden klagefristens udløb, kan myndigheden bestemme, at klagefristen afbrydes. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigt er meddelt parten, eller er afslået, dog med mindst 14 dage. Underretning om, hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen.

Aktindsigt i straffesager.

§ 17. En part i en straffesag kan, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelserna i §§ 10—13 gælder tilsvarende.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter ikke retsbogsudskrifter vedrørende straffesagen og dokumenter, der har været fremlagt i retten i forbindelse med sagen. Det samme gælder retsbogsudskrifter og i retten fremlagte dokumenter vedrørende andra straffesager, der har været benyttet under sagens behandling.

Stk. 3. Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt kan imødekommes efter stk. 1, træffes af den myndighed, der har truffet den administrative afgørelse i straffesagen. Afgørelsen kan påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed.

Kapitel 4. Partshøring.

§ 18. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, såfremt oplysningerne vil blive til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Den, der ansøger om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 kun gøres bekendt med de oplysninger, der vedrører den pågældendes egne forhold.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
4) partens interesse i at kunne benytte kendskab til de pågældende oplysninger til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 14,
5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 3, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

§ 19. I sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, kan myndigheden undlade at foretage partshøring, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Stk. 2. Er partshøring undladt i medfør af stk. 1, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter bestemmelsen i § 18. Parten skal samtidig gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelse af begæring om genoptagelse.

Stk. 3. Hvor adgangen til at påklage den trufne afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed er tidsbegrænset, og begæringen om sagens genoptagelse fremsættes inden klagefristens udløb, afbrydes klagefristen. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor den nye afgørelse er meddelt parten, dog med mindst 14 dage.

Retten til at afgive udtalelse.

§ 20. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Kapitel 5. Klagevejledning.

§ 21. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren

fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.

§ 22. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.

Kapitel 6. Begrundelse m.v.

§ 23. Den, der er part i en sag, kan forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse for den trufne afgørelse, medmindre denne fuldt ud giver den pågældende medhold, eller afgørelsen er ledsaget af en skriftlig begrundelse, der opfylder bestemmelserne i §§ 25 og 26.

§ 24. En begæring om begrundelse skal besvares snarest muligt. Hvis en begæring om begrundelse, der fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende part, ikke er besvaret inden 4 uger efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Stk. 2. Hvor adgangen til at påklage den trufne afgørelse til anden forvaltningsmyndighed er tidsbegrænset, og begæring om begrundelse fremsættes inden klagefristens udløb, afbrydes klagefristen. Klagefristen løber videre fra det tidspunkt, hvor begrundelsen er meddelt den pågældende part, dog med mindst 14 dage. Underretning om begrundelsen, og om hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen.

§ 25. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 14.

§ 26. Er afgørelsen truffet af en kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg kan begrundelsen begrænses til at indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og om fornødent en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder.

§ 27. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at afgørelser, der træffes på nærmere angivne sagsområder, skal være ledsaget af en begrundelse.

Kapitel 7. Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning m.v.

§ 28. Loven træder i kraft den . . .

§ 29. Bestemmelser i andre love eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, som i videre omfang end bestemmelserne i kapitel 2 medfører inhabilitet, opretholdes.

§ 30. Bestemmelserne i lovens kapitel 3 finder anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse den 1. oktober 1964 eller senere.

Stk. 2. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. oktober 1964 er dog omfattet af bestemmelserne i kapitel 3, såfremt dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Stk. 3. Bestemmelserne i andre love om parters aktindsigt opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lovs kapitel 3 giver parten adgang til aktindsigt, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.

§ 31. Bestemmelser i andre love eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, hvorefter afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse, opretholdes. Det samme gælder bestemmelser, der stiller mere omfattende krav til begrundelsens indhold, end de, der følger af §§ 25 og 26.

§ 32. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Bilaga 7 Den svenska förvaltningslagen

Förvaltningslag 4 juni 1971 (nr 290)

Lagens tillämpningsområde

1 §. Denna lag gäller handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet. Lagen gäller även ärende hos domstol, om ärendet avser domstolens förvaltande verksamhet.

Har i lag eller i författning som beslutats av regeringen eller riksdagen meddelats bestämmelse som avviker från denna lag, gäller dock den bestämmelsen.

2 §. Lagen gäller icke ärende hos

1. regeringen,
2. kommunal myndighet, om ärendet avgöres genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd,
3. överexekutor eller utmätningsman, om ärendet avser myndighetens exekutiva verksamhet, eller
4. polis-, åklagar- eller tullmyndighet, om ärendet avser myndighetens verksamhet till förekommande eller beivrande av brott.

3 §. Bestämmelserna i 14—20 §§ gäller endast i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Bestämmelserna i 14—20 §§ tillämpas ej

1. i ärende i första instans när ärendet avser sjukvård och myndighetens beslut ej kan överklagas genom besvär eller
2. när ärendet avser föreskrift till allmän efterrättelse och fråga ej är om prövning med anledning av överklagande.

Allmänna bestämmelser

4 §. Den som har att handlägga ärende är jävig,

1. om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående,
2. om han eller någon honom närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet blivit anhängigt hos myndigheten efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över annan myndighet och han tidigare hos

den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken,

4. om han i saken fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon eller
5. om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

5 §. Den som är jävig får ej handlägga ärendet. Han får dock vidtaga åtgärd, som ej utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan.

Känner någon till omständighet som kan antagas utgöra jäv mot honom, skall han självmant ge det till känna.

Har fråga om jäv mot någon uppkommit och har annan ej trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får deltaga i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

Mot beslut i jävsfråga får talan föras endast i samband med talan mot beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet.

6 §. Den som för talan i ärende får anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det.

Visar ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han eljest olämplig, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

Talan mot myndighets beslut att avvisa ombud eller biträde får föras i samma ordning som gäller för talan mot beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet.

7 §. Handling anses ha kommit in till myndighet den dag då handlingen eller avi om betald postförsändelse, i vilken handlingen är innesluten, anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman till handa. Underrättas myndighet särskilt om att telegram till myndigheten anlänt till telegrafanstalt, anses telegrammet ha kommit in redan när underrättelsen nått behörig tjänsteman.

Kan det antagas att handlingen eller avi om denna viss dag avlämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommit behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Telegram eller annat meddelande som icke är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

8 §. Är ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling från någon som saken angår ofullständig och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda honom, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

9 §. När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

10 §. Innan myndighet inhämtar yttrande genom remiss, skall myndigheten noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om ej särskilda skäl föranleder annat. Om det ej är obehövligt, anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas samt huruvida mottagaren bör inhämta yttrande från annan.

11 §. Talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot.

12 §. Besvär över myndighets beslut anföres genom att besvärshandling tillställes den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I fråga om beslut, som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som ej delges, räknas besvärstiden från den dag då beslutet tillkännagavs. Härvid har 5 § första stycket lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. motsvarande tillämpning.

Besvär som ej anförts i rätt tid tas inte upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet, skall besvären ändå tas upp till prövning. Detsamma gäller, om besvärshandlingen har kommit in för sent till den myndighet som har att pröva besvären och detta beror på att en underrättelse om vad part skall iaktta vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

13 §. Myndighet, som har att pröva besvär, kan förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skall gälla.

Särskilda bestämmelser för vissa ärenden

14 §. Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

15 §. Ärende får ej avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Myndigheten får dock avgöra ärende utan att så skett,

1. om åtgärderna är uppenbart obehövliga,
2. om ärendet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak och fråga ej är om prövning med anledning av överklagande,
3. om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller
4. om ärendets avgörande ej kan uppskjutas.

Underrättelse enligt första stycket får ske genom delgivning.

I fråga om underrättelseskyldighet enligt första stycket gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

16 §. Vill sökande, klagande eller annan part muntligen lämna uppgift i ärendet, skall tillfälle beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Sådan uppgift antecknas genom myndighetens försorg i den utsträckning som det behövs.

17 §. Beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis,

1. om beslutet icke går part emot eller det eljest är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak,
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, enskilds behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande eller

4. om ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

18 §. Sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärende, om det ej är uppenbart obehövligt. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär att skriftligen få del av detta.

19 §. Innan myndigheten rättar beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, skall tillfälle lämnas part att yttra sig, om det ej är obehövligt.

20 §. Upphävd.

Bilaga 8 Kommissionärskungörelsen

Kommissionärsverksamheten hos statliga myndigheter

Inledning

Vid totalt 62 centrala och regionala statliga myndigheter skall finnas kommissionär, vars uppgift är att mot avgift fungera som en förmedlande länk mellan allmänheten och myndigheten. Kommissionärernas verksamhet regleras i kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen (kommissionärskungörelsen).

Riksdagens revisorer föreslog i en skrivelse den 25 april 1974 till Kungl. Maj:t att kommissionärsväsendet skulle avskaffas. Med anledning av förslaget gav regeringen statskontoret i uppdrag att göra en utredning om kommissionärsverksamheten. I en skrivelse till regeringen den 19 oktober 1977 föreslog statskontoret att kommissionärsinstitutet hos de statliga myndigheterna skulle avskaffas. Kommissionärernas verksamhet skulle enligt förslaget framdeles utföras dels som avgiftsbelagda tjänsteuppdrag, dels som kostnadsfri service i tjänsten.

Genom beslut den 26 maj 1983 har regeringen överlämnat statskontorets utredning till FRU.

FRU har i det aktuella skedet av utredningsarbetet inte haft möjlighet att företa en ny genomgång av statliga myndigheters kommissionärsverksamhet. I några fall har dock uppgifter inhämtats under hand.

FRU instämmer i satskontorets förslag att kommissionärsinstitutet avskaffas och att den verksamhet kommissionärerna bedrivit utförs som service i tjänsten eller, i viss omfattning, som avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. För patent- och registreringsverkets del föreslår FRU att en verksamhet motsvarande den nuvarande kommissionärsverksamheten bibehålls. Erforderliga regler om den bör föras in i instruktionen för verket.

Kommissionärskungörelsen

Kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen har följande lydelse:

1 § Hos socialstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk[1], luftfartsverket, kammarkollegiet, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen, universitetskanslersämbetet[2], statens lantmäteriverk, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, statens personalpensionsverk[3], länsstyrelse, domkapitel och stiftsnämnd ävensom hos annan till statsförvaltningen hörande myndighet beträffande vilken regeringen så förordnar, skall vara anställd kommissionär med åliggande att tillhandagå allmänheten i de avseenden denna kungörelse bestämmer.

2 § Kommissionär förordnas av vederbörande myndighet. Därtill utses tjänsteman hos myndigheten eller annan lämplig person. Kommissionärs verksamhetsområde må begränsas att omfatta viss avdelning hos myndigheten eller vissa grupper av ärenden. Förordnas flera kommissionärer, skall myndigheten, såframt ej särskilda skäl till annat föranleda fastställa visst verksamhetsområde för varje kommissionär eller på annat sätt fördela uppdragen mellan dem.

Förordnande för kommissionär må när som helst återkallas.

3 § Kommissionär är skyldig att åtaga sig uppdrag

1. att uppsätta ansökningar, anmälningar och andra handlingar, som skola ingivas till myndigheten;
2. att ombesörja komplettering av handlingar, som skola ingivas till myndigheten, samt att till densamma ingiva handlingar och betala medel;
3. att i ärende, som är anhängigt hos myndigheten, verkställa sådan komplettering av handlingar, varom myndigheten ej själv föranstaltar;
4. att ombesörja delgivning och därmed jämförlig åtgärd i ärende som nyss nämnts;
5. att, i den mån ej myndigheten gör detta, underrätta om ärendes fortgång och i samband därmed lämna upplysningar rörande innehållet i inkomna yttranden, angående lämnat tillfälle att avgiva påminnelser m. m.;
6. att på grundval av hos myndigheten förvarade, för allmänheten tillgängliga handlingar upprätta sammanställningar, verkställa utredningar och dylikt; samt
7. att, i den mån ej biträde lämnas i tjänsteväg, eljest med råd och upplysningar eller på annat sätt bistå i frågor, som beröra myndighetens verksamhetsområde.

Kommissionär är dock ej skyldig att åtaga sig uppdrag, som kräver särskild sakkunskap eller är av vidlyftig beskaffenhet. I frågor, vilka angår parter med motsatta intressen, må kommissionär icke utan myndighetens medgivande åtaga sig uppdrag, som avses under 1, 6 eller 7.

4 § Finner kommissionär, att uppdrag som lämnats honom uppenbarligen tillhör annan myndighets verksamhetsområde skall han omedelbart överlämna ärendet till kommissionär hos denna myndighet eller, där kommissionär ej finnes, till myndigheten samt underrätta uppdragsgivaren därom.

Anser sig kommissionär eljest icke kunna mottaga uppdrag, skall han omedelbart underrätta uppdragsgivaren därom. Kan besked från uppdragsgivaren icke utan olägenhet avvaktas, böra handlingarna i ärendet genast överlämnas till myndigheten.

Avser uppdrag allenast sådant biträde, som utan förmedling av kommissionär lämnas av den myndighet, där kommissionär är anställd, skola handlingarna i ärendet ofördröjligen överlämnas till myndigheten.

5 § Har någon direkt hos myndigheten gjort framställning, som finnes icke böra föranleda åtgärd annat än genom förmedling av kommissionären, eller uppkom-

[1] Numera trafiksäkerhetsverket.
[2] Numera universitets- och högskoleämbetet.
[3] Numera statens löne- och pensionsverk.

mer eljest vid handläggning av ärende hos myndigheten behov av kommissionärens medverkan, må ärendet överlämnas till denne.

6 § Kommissionär är berättigad till arvode enligt vad i 7 § stadgas samt till ersättning för utgifter, för vilka han haft fog. Dock är medellös person befriad från att erlägga arvode, där han med behörigt bevis styrker sin fattigdom eller den eljest är känd.

7 § För utförande av uppdrag, som avses i 3 § första stycket under 2, 3, 4 eller 5, skall arvode utgå med en krona 50 öre; dock utgår ej arvode för ingivande av handlingar till myndigheten. För inbetalning till myndigheten av medel må arvode ej beräknas i annat fall, än då åtgärden innefattar för ärendes behandling erforderlig förskottering av felande avgiftsbelopp.

Det åligger myndigheten att i erforderlig omfattning fastställa särskild taxa för utförande av uppdrag, som avses i 3 § första stycket under 1, 6 och 7, samt att i övrigt meddela de föreskrifter som prövas nödiga för arvodenas bestämmande.

Arvode må ej utgå för muntliga råd eller upplysningar, där uppdragets utförande tagit blott ringa tid i anspråk.

8 § Kommissionär är berättigad att förskottsvis uppbära stadgat arvode jämte ersättning för porto, telefon- och telegramavgifter samt andra särskilda avgifter.

Har uppdragsgivare icke inbetalt erforderligt förskott och vill kommissionären icke förskottera vad som fattas är kommissionären pliktig att skyndsamt underrätta uppdragsgivaren om det felande beloppet. För sådan underrättelse utgår ej arvode. Förskotterar kommissionären vad som fattas, äger han utlösa expedition, som i ärendet utfärdas för uppdragsgivaren.

För uttagande av felande belopp må kommissionär översända handlingar mot postförskott. För dylik åtgärd utgår ej arvode. Översändande av värdehandlingar skall ske under rekommendation eller assurans, såframt ej annat begärts.

9 § De belopp, som kommissionär fordrar i arvode och ersättning för utgifter, skola post för post upptagas i räkning, som tillställes uppdragsgivaren.

Åtnöjes ej uppdragsgivare med debitering, äger han inom en månad efter räkningens mottagande hos myndigheten påkalla prövning av debiteringen. Räkning skall innehålla upplysning om den rätt, som sålunda tillkommer uppdragsgivaren. Över myndighetens beslut må klagan ej föras.

10 § Mottagningstid för kommissionär bestämmes av myndigheten.

11 § Kommissionär är pliktig att för tjänsten hava särskilt postgirokonto, där ej myndigheten på grund av kommissionärsverksamhetens ringa omfattning medgiver befrielse härifrån.

12 § Kommissionär skall föra diarium enligt formulär, som fastställes av myndigheten. I diariet antecknas för varje ärende mottagna medel, vidtagna åtgärder samt alla uppdragsgivaren debiterade belopp, dock att, där vid utskrivande av räkningar så förfares, att vad som tecknas å dem kopieras på därtill hörande, i löpande följd numrerade kopieblad, räkningarnas nummer må upptagas i diariet i stället för debiterade belopp.

Kommissionär är skyldig att när som helst för myndigheten förete sina räkenskapshandlingar för granskning.

13 § Det åligger myndigheten att hava uppsikt över kommissionärs verksamhet. Där ej särskilda förhållanden till annat föranleda, skall myndigheten uppdraga åt en befattningshavare hos myndigheten i högre tjänsteställning att öva den närmaste tillsynen över verksamheten.

Kommissionärs räkenskapshandlingar skola granskas av därtill förordnad eller eljest behörig tjänsteman minst en gång varje halvår eller, där verksamheten är av ringa omfattning, minst en gång om året. Om verkställd granskning skall anteckning göras i kommissionärens diarium.

14 § Upphävd (1975:754).

15 § Har myndighet kommissionär, må ej hos myndigheten anställd tjänsteman, som icke är förordnad till kommissionär, mot ersättning utföra uppdrag, som avses i 3 § första stycket, i annat fall än där vederbörande kommissionär med hänsyn till att uppdrag kräver särskild sakkunskap eller är av vidlyftig beskaffenhet icke är villig att åtaga sig detsamma; dock må myndigheten, om särskilda skäl äro därtill, beträffande visst uppdrag medgiva undantag från vad nu sagts.

Frågans tidigare behandling

Riksdagens revisorers granskning

I mitten av 1970-talet tog riksdagens revisorer upp kommissionärsverksamheten till granskning. Undersökningen gjordes bl. a. för att belysa frågan om kommissionärerna fortfarande hade en uppgift att fylla när utvecklingen gick mot en alltmer ökad service gentemot allmänheten från resp. myndighets sida.

Resultatet av undersökningen redovisades i en remissbehandlad granskningspromemoria (nr 7/1973). Av promemorian framgår att kommissionärernas arbetsuppgifter hade förändrats i väsentliga avseenden under senare tid. Vissa uppgifter som tidigare utfördes av kommissionärerna hade övertagits av myndigheterna själva och fullgjordes som tjänsteuppdrag. Detta hade bl. a. fört med sig att vissa myndigheter inte utnyttjade sin möjlighet att tillsätta kommissionär.

Enligt promemorian hade kommissionärerna störst betydelse vid patent- och registreringsverket samt vid länsstyrelserna.

Riksdagens revisorer föreslog i en skrivelse den 25 april 1974 till regeringen att kommissionärsväsendet skulle avskaffas. De uppgifter som dittills hade ankommit på kommissionärerna skulle föras över på vederbörande myndighet. Vidare skulle myndigheterna ta ut enhetliga avgifter för de tjänster som de utförde åt allmänheten. Uppdragsverksamheten skulle enligt förslaget inte onödigtvis få störa myndigheternas ordinarie verksamhet. Samtidigt förutsatte revisorerna att förändringarna inte skulle föra med sig en försämrad service för allmänheten.

Statskontorets rapport

Med anledning av förslaget från riksdagens revisorer uppdrog regeringen den 20 februari 1975 åt statskontoret att, efter samråd med riksrevisionsverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd och berörda myndigheter, göra en fördjupad utredning om kommissionärsverksamheten hos de statliga myndigheterna. Utgångspunkten för utredningen var att kommissionärsinstitutet skulle avskaffas om inte bärande skäl i något fall talade för dess bibehållande. Statskontoret redovisade den 19 oktober 1977 resultatet av sin utredning (statskontorets rapport 1977:28).

Statskontoret var under utredningen i kontakt med de myndigheter som berörs av kommissionärskungörelsen.

Hos åtta av myndigheterna förekom inte någon kommissionärsverksamhet. De aktuella myndigheterna skötte servicen till allmänheten som tjänsteåliggande. Dessa myndigheter var trafiksäkerhetsverket, kammarkollegiet, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, riks-

revisionsverket, statens personalpensionsverk (numera statens löne- och pensionsverk), universitets- och högskoleämbetet samt kommerskollegium.

Myndigheterna hade inte något att erinra mot att kommissionärsverksamheten också formellt avskaffades.

Kommissionärsverksamheten var obetydlig hos socialstyrelsen, luftfartsverket, skolöverstyrelsen, statens lantmäteriverk, domkapitlen och stiftsnämnderna.

De aktuella myndighetrna hade inte något att invända mot att kommissionärsverksamheten avvecklades och att uppgifterna fördes över på resp. myndighet, för skolöverstyrelsens vidkommande med avgiftsbeläggning i viss omfattning.

Även sex av länsstyrelserna hade endast en obetydlig kommissionärsverksamhet.

En större kommissionärsverksamhet med mer än 450 arbetstimmar per år förekom vid 18 av länsstyrelserna samt vid patent- och registreringsverket.

Enligt statskontorets förslag kunde kommissionärsverksamheten vid samtliga myndigheter utom länsstyrelserna, patent- och registreringsverket och skolöverstyrelsen överföras till resp. myndighet som service i tjänsten och kommissionärsorganisationen hos dem därefter avvecklas.

För de myndigheter, vars kommissionärsverksamhet enligt förslaget inte enbart kunde överföras som en service i tjänsten, lämnades följande uppgifter.

Över hälften av *länsstyrelserna* ansåg att de själva kunde klara allmänhetens behov av service. Övriga länsstyrelser framhöll, att det var en fördel främst ur resurssynpunkt att få hänskjuta vissa frågor till en kommissionär. Länsstyrelsen i Kalmar län, med ca 460 arbetstimmar för kommissionärsverksamhet år 1975, ansåg att denna utgjorde en ofrånkomlig service åt företag och allmänhet, som det var lämpligast att behålla. Länsstyrelsen i Hallands län, med ca 370 arbetstimmar för kommissionärsverksamhet år 1975, ifrågasatte om denna inte borde bibehållas för att upprätta sammanställningar, verkställa utredningar o. d. enligt 3 § första stycket p. 6 kommissionärskungörelsen.

Om kommissionärsverksamheten avskaffades borde enligt flertalet länsstyrelsers uppfattning resp. enhet svara för servicen till allmänheten.

Nio länsstyrelser ansåg att personalbehovet skulle öka med mellan en och tre personer om de fick ta över kommissionärernas uppgifter. I två län bedömde man sig inte behöva någon förstärkning. Övriga länsstyrelser uppskattade behovet till mindre än en årsarbetskraft.

På ett undantag när ansåg länsstyrelserna att en avgiftsfrihet skulle betydligt öka kravet på service från allmänheten. Servicen borde därför vara avgiftsbelagd även om vederbörande myndighet stod till tjänst med den efterfrågade servicen.

Statskontoret föreslog för länsstyrelsernas del, att den verksamhet som utfördes av kommissionärerna i fortsättningen skulle utföras i tjänsten. Uppgifter enligt kommissionärskungörelsens 3 § första stycket p. 2-5, komplettering av handlingar, underrättelser om ärendets fortgång etc., borde övertas såsom avgiftsfri service i tjänsten. Uppgifterna enligt

3 § första stycket p. 1 och 7, dvs. upprättande av ansökningar och att på allahanda sätt bistå i frågor inom verksamhetsområdet som inte kan lösas tjänstevägen, borde hänskjutas till advokatbyrå e. d. Upprättande av sammanställningar, verkställande av utredningar o. d. (3 § första stycket p. 6) borde enligt förslaget övertas av länsstyrelsen som avgiftsbelagd uppdragsverksamhet enligt taxa fastställd av regeringen efter förslag av LON. Till viss del kunde uppgifterna dock utföras som service i tjänsten. De personalförstärkningar som behövdes skulle finansieras genom avgifterna.

Vid *skolöverstyrelsen* (SÖ) fanns vid tiden för undersökningen fyra kommissionärer placerade vid olika avdelningar. Deras vanligaste uppdrag var att göra sammanställningar över poängberäkningen för de sökande till en tjänst (kommissionären vid meritkontoret), sammanställningar av beslut i skolbyggnadsärenden (kommissionären vid planeringsavdelningen), arkivforskning, bevakning av tjänstetillsättningsärenden och rådgivning i olika frågor. Arbetsinsatsen för de fyra kommissionärerna var sammanlagt ca 250 timmar år 1974.

Statskontoret föreslog att den verksamhet som utfördes vid planeringsavdelningen och vid meritkontoret skulle föras över till SÖ som avgiftsbelagd service. Övrig kommissionärsverksamhet föreslogs bli överförd till SÖ som avgiftsfri service.

Vid *patent- och registreringsverket* (PRV) bedrevs vid tidpunkten för statskontorets undersökning kommissionärsverksamhet dels i varumärkesärenden och dels i aktiebolagsärenden. Eftersom sådan verksamhet vid varumärkesbyrån numera har upphört lämnas utredningen i den delen åt sidan här.

Den viktigaste ärendetypen gällde registerändringar hos bolagsbyrån. Vid PRV handlades under 1973-1975 årligen 40 000-50 000 sådana ärenden. Av dessa gick 25-30 procent eller 10 000-15 000 ärenden per år genom kommissionären. Uppdragen kom till övervägande del från advokat-, revisors-, jurist- eller bankrörelser.

I statskontorets rapport konstaterades att lagstiftningen i fråga om registerändringar är detaljrik och svåröverskådlig. Kunder utan ingående kunskap om sådana ärenden var ofta i behov av råd och handledning i procedurfrågor. Vissa resurser för detta fanns inom bolagsbyrån, men huvuddelen av detta arbete sköttes av kommissionären. Avgift togs ut med 40 kr./ärende. Verksamheten subventionerades genom fria lokaler och fri telefon. Kommissionären hade en handläggare (deltid) och fyra biträden anställda.

Aktiebolag är enligt lag skyldiga att anmäla gjorde ändringar i sin associationsrättsliga status. Mot bakgrund av det ansåg statskontoret att PRV inom rimliga gränser borde ge gratis rådgivning och handledning i procedurfrågor om hur aktiebolagslagen skall efterlevas. Verksamhet utöver lagstadgad ärendehandläggning, t. ex. hjälp vid upprättande av handlingar och förhandsutlåtande om möjlighet till viss registerändring, borde dock avgiftsbeläggas på vanligt sätt. Statskontoret föreslog att kommissionärens service i procedurfrågor skulle föras över till aktiebolagsbyrån. En förstärkning av PRV med en handläggare och två biträden borde då ske. Kommissionärens juridiska hjälp åt kunder som kunde

komma i motsatsställning till verket skulle avföras. Övriga uppdrag hos kommissionären borde föras över till PRV som avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

PRV ansåg för sin del att kommissionärsverksamheten fungerade väl och var uppskattad av kundkretsen. Ett avskaffande skulle leda till sämre service för allmänheten. Vidare skulle verket ställas inför nya svåra problem när det gäller att klara kundservicen. Verket motsatte sig därför förslaget att avskaffa kommissionärsverksamheten.

Några aktuella uppgifter

I statskontorets rapport föreslås särlösningar beträffande länsstyrelserna, patent- och registreringsverket och skolöverstyrelsen. Mot denna bakgrund har FRU under hand inhämtat vissa kompletterande uppgifter dels från de två sistnämnda myndigheterna, dels från de två länsstyrelser som i samband med statskontorets utredning ställt sig mest kritiska till ett avskaffande av kommissionärsverksamheten.

Från *länsstyrelsen i Hallands län* har inhämtats att kommissionärsverksamheten där fått en minskad omfattning, till stor del beroende av utvecklingen på dataområdet och tillgången till uppgifter från centrala dataregistret. De stående beställningarna ("abonnemangen") är nu få. Genom det har argumenten för att behålla kommissionärsverksamheten delvis fallit bort.

Från *länsstyrelsen i Kalmar län* har under hand inhämtats bl. a. följande. Vid länsstyrelsen finns f. n. två kommissionärer, den ena på skattesidan och den andra knuten till allmänna enheten. Båda är tjänstemän vid länsstyrelsen, men har enligt denna fortfarande en uppgift att fylla, inte minst på skattesidan. Arbetsuppgifterna gäller främst sådant som inte kan erhållas ur dataregistret. Det kan gälla frågor om t. ex. födslar, fastställd preliminärskatt och elever som går i skola utanför hemkommunen. Bland kunderna finns bl. a. televerket samt banker och förlag. Att ta fram de efterfrågade uppgifterna via kommissionär torde vara det billigaste sättet. Länsstyrelsen vidhåller sin tidigare uppfattning, att det är fråga om en ofrånkomlig service åt företag och allmänhet och att den därför bör behållas.

Från *patent- och registreringsverket* har under hand inhämtats bl. a. följande. Kommissionärsverksamheten vid varumärkesbyrån har numera upphört. Verket har en kommissionär knuten till bolagsbyrån. I enlighet med bemyndigande i regleringsbrevet bedrivs verksamheten på konsultbasis. Kommissionären har fem personer anställda, två juridiska biträden, varav ett på deltid, och tre på kansliet. Verksamheten bedrivs enligt ett avtal mellan verket och kommissionären. Avtalet bygger på kommissionärskungörelsen. De skäl som gjorde att verket motsatte sig, att kommissionärsverksamheten skulle avvecklas, kvarstår oförändrade.

Från *skolöverstyrelsen* har inhämtats bl. a. följande. Huvuddelen av kommissionärsverksamheten gällde frågor som hörde till meritkontoret eller som gällde skolbyggnadsverksamhet. Efter omorganisationen av SÖ 1977 har meritkontoret avskaffats och frågor om skolbyggnadsverksamhet praktiskt taget helt försvunnit från SÖ. Numera förekommer den

typ av verksamhet, som tidigare omhänderhafts av kommissionär, endast i mycket ringa omfattning. Det gäller då t. ex. att tillhandahålla kopior. Det sköts numera av registrator och mot avgift enligt expeditionskungörelsen. Någon egentlig kommissionärsverksamhet torde i praktiken knappast förekomma längre vid SÖ.

Överväganden

Beträffande myndigheternas serviceskyldigheter i allmänhet hänvisar FRU till byråkratiutredningens betänkande (SOU 1979:31) och till sitt eget första betänkande (SOU 1981:46).

Sedan kommissionärsinstitutet kom till, har myndigheterna ålagts en tämligen långt gående skyldighet att ge allmänheten upplysningar, vägledning och annat bistånd. Till en del tas denna skyldighet upp i allmänna regler, såsom i allmänna verksstadgan, serviceförordningen, förvaltningslagen och sekretesslagen. Dessutom bygger åtskilliga särskilda handläggningsregler på överväganden av servicekaraktär. Skyldigheten för både statliga och kommunala myndigheter att på olika sätt bistå allmänheten har också slagits fast genom uttalanden av JO. I detta betänkande föreslår FRU, att denna skyldighet utttryckligen anges i förvaltningslagen.

Av statskontorets rapport framgår att kommissionärsverksamheten undan för undan har minskat i betydelse och omfattning. Denna utveckling har uppenbarligen fortsatt även efter det att rapporten skrevs. De uppgifter som FRU har inhämtat - på grund av tidsbrist har FRU bara kunnat ta in underhandsuppgifter från några av de berörda myndigheterna - styrker uppfattningen att kommissionärsverksamheten i det närmaste har spelat ut sin roll. Inte minst har detta sin orsak i utvecklingen på dataområdet. T. ex. torde tillkomsten av det statliga person- och adressregistret (SPAR) ha inneburit, att åtskilliga uppgifter som tidigare lämnades av kommissionärerna vid länsstyrelserna numera hämtas direkt från detta register. Det synes vara så, att kommissionärskungörelsen på sina håll redan uppfattas som obsolet. I vissa fall kvarstår en skyldighet för myndigheten att ha kommissionär utan att någon kommissionärsverksamhet förekommer där. Det formella tvånget att ha kommissionär måste då avskaffas. Det kan inte anses tillfredsställande att i övrigt bibehålla en ordning som kan innebära, att en del myndigheter lämnar en viss service i tjänsten, medan andra hänvisar allmänheten till en kommissionär, som tar ut en avgift för samma typ av bistånd. Principen bör vara den som FRU har angett i lagförslagets 6 §, att de statliga myndigheterna själva skall svara för kontakterna med allmänheten och ge upplysningar, vägledning och annat bistånd i erforderlig omfattning. Kommissionärsverksamheten bör således avskaffas. Ett undantag från detta bör dock övervägas för patent- och registreringsverket.

Även för länsstyrelsernas del bör sålunda enligt FRU:s mening kommissionärsverksamheten avvecklas i enlighet med statskontorets förslag. Arbetsuppgifterna bör sålunda göras till uppdrag i tjänsten, med avgiftsfinansiering för de uppdrag och enligt den taxa som regeringen bestämmer efter förslag av länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). I den

mån personalförstärkningar hos länsstyrelserna bedöms nödvändiga, bör de finansieras genom avgiftsbeläggningen.

Kommissionärsverksamheten vid bolagsbyrån på patent- och registreringsverket är omfattande. De författningsföreskrifter som äger tillämpning i registerändringsärenden är detaljrika och svåröverskådliga. Eftersom det rör sig om en lagstadgad skyldighet att ändra registeruppgifter i vissa fall, är det betydelsefullt att hjälp finns att tillgå. Såväl den rättssökande allmänheten som verket självt har fördel av att ärendena är väl förberedda. Deras speciella beskaffenhet gör att vanligt juridiskt biträde som regel inte är tillräckligt. Uppgifternas art och omfattning är sådana, att kostnadsfritt biträde av myndigheten knappast kommer i fråga annat än i begränsad omfattning. Man har att välja mellan att bibehålla den nuvarande kommissionärsverksamheten eller överföra den till verket som avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

FRU ser det inte som sin uppgift att närmare överväga vilken administrativ lösning man bör välja för det praktiska problem som föreligger vid patent- och registreringsverket. Det är i detta sammanhang tillräckligt att konstatera, att i vart fall kommissionärskungörelsen inte bör leva kvar och att en speciell lösning får sökas för det nämnda verket, vilken lämpligen ges uttryck i instruktionen. För egen del vill FRU endast tillägga att avseende synes böra fästas vid verkets egna synpunkter och vid att den ifrågavarande verksamheten, såvitt FRU har kunnat bedöma, fungerar tillfredsställande.

KOPIA
1983-12-05

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
19. Den stora omställningen. I.
20. Bättre miljöskydd II. Jo.
21. Vilt och jakt. Jo.
22. Utbildning för arbetslivet. A.
23. Lag om skatteansvar. Fi.
24. Ny konkurslag. Ju.
25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
27. Bilar och renare luft. Jo.
28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
29. Invandringspolitiken. A.
30. Utbyggd havandeskapspenning m. m. S.
31. Familjeplanering och abort. S.
32. Företagshälsovård för alla. A.
33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
34. Information som styrmedel. I.
35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
36. Effektivare företagsrevision. Ju.
37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. Ju.
38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. Ju.
39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.
40. Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. Fi.
41. Kontroll av rådgivare. Ju.
42. Barn genom insemination. Ju.
43. Områden för turism och rekreation. Jo.
44. Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. Fi.
45. Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. Jo.
46. Bulvanlag. Ju.
47. Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. Fi.
48. Egenföretagares sjukpenning m. m. S.
49. Vattenkraft. I.
50. Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Ju.
51. Ensamföräldrarna och deras barn. S.
52. Företagshemligheter. Ju.
53. Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. Fi.
54. Skall matmomsen slopas? Fi.
55. Församlingen i framtiden. C.
56. Naturresursers nyttjande och hävd. Jo.
57. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. U.
58. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. U.
59. Kreativ finansiering. Fi.
60. Återvinning i konkurs. Ju.
61. Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. C.
62. För gammal för arbete? A.
63. Utslagning i grundskolan. U.
64. Ledighet för anhörigvård. S.
65. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. Ju.
66. Svenska kyrkans fond. Fi.
67. Rennäringens ekonomi. Jo.
68. Kommunerna och civilförsvaret. Fö.
69. Livsmedelsforskning I. Jo.
70. Värna om yttrandefriheten. Ju.
71. Bättre struktur i jord- och skogsbruk. Jo.
72. Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. C.
73. Ny förvaltningslag. Ju.

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Effektivare företagsrevision. [36] 2. Kontroll av rådgivare. [41] 3. Bulvanlag. [46] 4. Återvinning i konkurs. [60]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]
Barn genom insemination. [42]
Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. [50]
Företagshemligheter. [52]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. [65]
Värna om yttrandefriheten. [70]
Ny förvaltningslag. [73]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]
Kommunerna och civilförsvaret. [68]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. [33]
Egenföretagares sjukpenning m.m. [48]
Ensamföräldrarna och deras barn. [51]
Ledighet för anhörigvård. [64]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]
Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. [40]
Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. [44]
Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. [47]
Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. [53]
Skall matmomsen slopas? [54]
Kreativ finansiering. [59]
Svenska kyrkans fond. [66]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]
Språk- och kulturarvsutredningen. 1. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. [57] 2. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. [58]
Utslagning i grundskolan. [63]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]
Områden för turism och rekreation. [43]
Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. [45]
Naturresursers nyttjande och hävd. [56]
Rennäringens ekonomi. [67]
Livsmedelsforskning I. [69]
Bättre struktur i jord- och skogsbruk. [71]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invanderingspolitiken. [29]
Företagshälsovård för alla. [32]
För gammal för arbete? [62]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]
Vattenkraft. [49]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]
Församlingen i framtiden. [55]
Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. [61]
Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. [72]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07974-7
ISSN 0375-250X