



PM 2010: RI (Dnr 001-1387/2010)

En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

Remiss från Justitiedepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Som svar på remissen ”En ny förvaltningslag” (SOU 2010:29) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Förvaltningslagsutredningen har lämnat förslag till en ny förvaltningslag som ska ersätta den nu gällande förvaltningslagen (1986:223).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till det förslag till ny förvaltningslag som utredningen föreslår.

Mina synpunkter

Förvaltningslagsutredningen har haft ett viktigt arbete att utföra. Den nuvarande lagstiftningen är från 1986 och mycket har hänt sedan dess. Den nya tidens informationsteknologi kräver andra lösningar och internationaliseringen har skapat rättsliga förändringar som vi behöver anpassa oss till. Att ständigt se över för att förändra och uppdatera lagstiftning är dessutom generellt viktigt eftersom det skapar legitimitet samt ökar rättssäkerheten.

I det här fallet har det sistnämnda kanske varit extra viktigt eftersom den gällande regleringen inte fullt ut motsvarar intentionerna. Lagen saknar i dagsläget till exempel verktyg för att motverka långa handläggningstider, något som ur ett medborgarperspektiv är viktigt att åtgärda. Utredningens mål om att ”ta bort onödiga hinder för ett rättsäkert förfarande utan att effektiviteten därför hämmas” är därför extra lovvärt.

Från Stockholms stads synpunkt så välkomnar vi genomgången av förvaltningslagen men vi har viss kritik mot utformningen i vissa av förslagen. Jag hänvisar därför till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande för mer ingående synpunkter på utredningens förslag.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”En ny förvaltningslag” (SOU 2010:29) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 26 augusti 2010

STEN NORDIN

Bilaga

En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Förvaltningslagsutredningen har lämnat förslag till en ny förvaltningslag som ska ersätta den nu gällande förvaltningslagen (1986:223).

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 juli 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontorets synpunkter redovisas under rubriker som finns i sammanfattningen.

Lagens tillämpningsområde

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

Grunderna för god förvaltning

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att de offentligrättsliga principerna legalitets-, objektivitets- samt proportionalitetsprincipen ska komma till uttryck i den nya lagens 4 §.

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att de i offentlig verksamhet sedan länge gällande principerna om legalitet och objektivitet bör finnas med i en ny förvaltningslag. Dessa är idag grundlagsfästa genom bestämmelser i regeringsformen. Såväl medborgarperspektivet som EU:s rättssystem talar för att dessa principer slås fast som grunder för god förvaltning i den nya lagen.

Vad gäller proportionalitetsprincipen är förslaget till lagreglering inte lika självklart. Proportionalitetsprincipen avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Denna princip har inte tidigare lagreglerats utan främst utvecklats i rättspraxis särskilt efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen och inkorporeringen av Europakonventionen.

Stadsledningskontoret menar att det kan ifrågasättas om principen bör komma till uttryck i den nya lagen och hur den i sådant fall bör formuleras.

Stadsledningskontoret delar den uppfattning som kommit till uttryck i de särskilda yttrandena av Roger Petersson, **bilaga 2** och Irene Reuterfors-Mattsson, **bilaga 3**. För det fall proportionalitetsprincipen ändå skrivs in i en ny förvaltningslag bör den kommunala självstyrelsen beaktas. Mot bakgrund av kommuners och landstings starka ställning enligt nationell rätt och samhällsutvecklingen är det av vikt att principen även tillämpas till förmån för dessa vid såväl lagstiftning som tillämpning av lag. Av lagtexten bör alltså framgå att proportionalitetsprincipen ska gälla vid alla former av statliga ingrepp mot kommuner och landsting.

Åtgärder vid dröjsmål

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit ett nytt institut, en form av dröjsmålstalan. Den föreslagna bestämmelsen innebär att en enskild part, i ett av parten väckt ärende, skriftligen kan begära att ärendet ska avgöras om sex månader har förflutit utan att ärendet blivit avgjort i första instans. Den föreslagna bestämmelsen innebär vidare att myndigheten inom

fyra veckor från det att en sådan begäran gjorts antingen ska avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå framställningen med angivande av sina skäl. Ett sådant avslagsbeslut får, enligt den föreslagna bestämmelsen, överklagas i samma ordning som avgörandet i ärendet.

Stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till att införa en tidsbestämd generell bestämmelse. Precis som förvaltningslagsutredningen redogör för finns det ingen ”normaltid” för avgörande av förvaltningsärenden. Beroende på ärendets karaktär och därmed sammanhängande behov av utredningsinsatser kan en rimlig tid variera mellan en vecka och ett år. Eftersom förvaltningsärendena kan vara av så vitt skilda karaktärer är det enligt stadsledningskontorets uppfattning lämpligare att införa tidsregler i de olika specialförfattningarna. Den tidsåtgång som Europadomstolen enligt sin tumregel finner skälig är ett år per instans. Om en generell tidsbestämd regel ska införas är det lämpligare att införa en tidsram om ett år.

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att vid en skriftlig begäran ska myndigheten avgöra ärendet inom fyra veckor. Inom den kommunala förvaltningen, där bland annat ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska fattas av nämnd, är tidfristen, enligt stadsledningskontorets mening, alltför kort.

Förvaltningslagsutredningen har vidare föreslagit att vid ett bifall till en dröjsmålstanal bestämmer domstolen inom vilken tid myndigheten har att fatta beslut. Enligt stadsledningskontorets mening kan det vara svårt för domstolen att avgöra vad som är en rimlig tid för en myndighet att avgöra ett ärende och det bör därför finnas en möjlighet för myndigheten att påverka bestämmandet av tiden. Vidare föreslås att myndigheten inte får begära förlängd tidsfrist. Detta trots att myndigheten kan ha behov av uppskov på grund av nytillkomna omständigheter som behöver utredas. Vid en sådan situation fattar myndigheten beslut på ett ofullständigt beslutsmaterial vilket ytterst kan leda till att domstolen vid ett överklagande återförvisar ärendet för ny utredning. Det kan ifrågasättas om det förfarandet är effektivt och förenligt med den så kallade officialprincipen, det vill säga att ansvaret för utredningen i första hand ligger på myndigheten, och kravet på rättsäkerhet.

Utredningsansvaret

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Stadsledningskontoret delar förvaltningsutredningens uppfattning att det är lämpligt att införa den så kallade officialprincipen i förvaltningslagen.

Kommunikation

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit som huvudregel att om det inte är uppenbart obehövt ska en myndighet innan ett beslut meddelas underrätta den som är part om allt material av betydelse för detta och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det. I den föreslagna regeln har till exempel ordet ”myndighetsutövning” tagits bort. Tillämpningsområdet har också vidgats på så sätt att förvaltningsutredningen har begränsat antalet uttryckligt föreskrivna undantag till huvudregeln, däribland undantaget vid gynnande beslut.

Stadsledningskontoret delar förvaltningslagsutredningens uppfattning om att myndighetsutövningsbegreppet bör tas bort från förvaltningslagen. Stadsledningskontoret anser dock att det kan uppfattas som oklart vid vilka tillfällen en kommunikation ska ske, vilket framförallt får konsekvenser vid gynnande beslut.

Förvaltningslagsutredningen ser huvudregeln som en spärr mot meningslös kommunikation i och med att kommunikation inte ska ske om det är uppenbart obehövt. Uttrycket markerar dock stark restriktivitet. För att man helt ska bortse från kommunikationsbestämmelserna krävs att det rör sig om en situation där det måste stå klart för både myndighet och part, att en kommunikation saknar varje mening. Stadsledningskontorets uppfattning är att den nya regeln kommer att innebära att kommunikation vid gynnande beslut kommer att ske i betydligt högre omfattning än enligt nuvarande regler. Detta kommer att betyda en större administrativ belastning samt en tidsfördröjning av beslutsfattandet, vilket inte är önskvärda konsekvenser för varken myndighet eller enskild. Stadsledningskontoret är av den uppfatt-

ningen att nuvarande undantag från kommunicerings-skyldigheten vid gynnande beslut bör gälla oförändrat.

Besluts motivering

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit som huvudregel att om det inte är uppenbart obehövt ska ett beslut som får överklagas innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången.

Stadsledningskontoret delar förvaltningsutredningens förslag om att motiverings-skyldigheten bör skärpas och förtydligas. Stadsledningskontoret anser dock att bestämmelsen kan vålla svårigheter i och med att överklagbarhetsfrågan måste prövas, vilket normalt inte görs av den myndigheten som fattar beslutet. Stadsledningskontoret anser också att det kan uppfattas som oklart vid vilka tillfällen en motivering ska finnas vid gynnande beslut. Uttrycket uppenbart obehövt markerar, som nämnts ovan, stark restriktivitet. Enligt nu gällande regler är beslut som inte går någon part emot uttryckligen undantagen motiveringsplikten. Stadsledningskontorets uppfattning är att det kan vålla svårigheter att både göra bedömningen om det är uppenbart obehövt och ta ställning till om beslutet är överklagbart. På så sätt kan en betydligt större del av de gynnande besluten komma att, i onödan, motiveras enligt den nya bestämmelsen än enligt de nuvarande. Detta kan komma att medföra större administrativ belastning för myndigheterna samt en tidsfördröjning av beslutsfattandet. Stadsledningskontorets uppfattning är därför att den föreslagna bestämmelsen bör förtydligas.

Myndighetens rättelse av egna beslut

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit nya bestämmelser om rättelse som tar sikte på en myndighets korrigerande av egna beslut och omfattar alla typer av ändringsskäl. Ett inslag i de nya reglerna är att förhindra att en enskild, som meddelats ett gynnande beslut, plötsligt förlorar vad han eller hon vunnit genom att myndigheten återkallar sitt beslut. I anslutning till vad som får betraktas som fast rättspraxis anges tre alternativa villkor som måste vara uppfyllda för att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ska få rättas. Ett av de villkoren är om det av beslutet eller de föreskrifter enligt vilka de meddelats framgår att det under vissa förutsättningar får återkallas.

Stadsledningskontoret delar förvaltningslagsutredningens uppfattning att det är viktigt att myndighetens möjligheter och skyldigheter att ompröva och ändra sina egna beslut regleras i lag. Stadsledningskontoret anser dock att det är otydligt i vilken omfattning en myndighet kan inta återkallelseförbehåll i sina beslut. Stadsledningskontoret delar också den uppfattning som kommit till uttryck i det särskilda yttrandet av Irene Reuterfors-Mattsson, **bilaga 3**. Det bör i den nya förvaltningslagen införas en generell möjlighet för förvaltningsmyndigheter att återkalla ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden, och detta utan att det finns uttryckligt lagstöd för ett sådant återkallande i speciallagstiftning.

Överklagbarhet

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att ett beslut som huvudregel ska få överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat väsentligt hänseende.

Stadsledningskontoret anser att förslaget är otydligt vad gäller beslut som avser verkställighetsåtgärder. Enligt den föreslagna regeln skulle även sådana beslut vara överklagbara. Enligt gällande rätt anses rena verkställighetsbeslut normalt inte överklagbara. Stadsledningskontoret anser att frågan bör förtydligas.

Konsekvenser

Förvaltningslagsutredningen bedömer att reformen totalt sett medför besparingar. Stadsledningskontorets uppfattning är att reformen medför en ökad administrativ belastning, till exempel med anledning av en utvidgad kommunicerings- och motiveringskyldighet, vilket kräver mer resurser i kommunerna.