

Sammanfattning

Bakgrunden

Den nuvarande förvaltningslagen ansluter ganska nära till föregångaren från 1971. Det förslag till ny förvaltningslag som här läggs fram bygger naturligtvis också på tidigare uppnådda resultat, men nu tas i flera avseenden nya grepp.

Ett skäl för att en nyorientering ter sig motiverad är erfarenheterna av tillämpningen av den gällande regleringen, som inte fullt ut motsvarat intentionerna, och de brister som följer av dennas ofullständiga karaktär. Exempel på reglering som visat sig vara till mer skada än nytta är bestämmelserna om omprövning och rättelse. Besvärande luckor finns bl.a. vad gäller utredningsansvaret och överklagandeinstitutet. Lagen saknar också verktyg för att motverka alltför långa handläggningstider.

Ett annat skäl för nytänkande är de förändringar i den omgivande rättsliga miljön som ägt rum under de senaste tjugo åren, bl.a. den ökade internationaliseringen. Medlemskapet i EU och Europakonventionens införlivande med svensk rätt ställer nya krav. Även om Sverige är oförhindrad att hålla fast vid sin förvaltningsrättsliga tradition, som vad gäller medborgarnas rättsskydd i flera avseenden är överlägsen europeisk normalstandard, underlättas samspelet med unionsrätten om avvikelserna inte är alltför stora.

Resultatet av de senaste decenniernas tekniska landvinningar, framför allt den alltmer utvecklade informationsteknologin, som successivt kommit att påverka sättet att handlägga ärenden, kräver också beaktande. En lag, som är tänkt att tillämpas under längre tid, måste konstrueras på ett sådant sätt att man inte låser sig vid befintlig teknik utan öppnar för utveckling av nya handläggningsformer.

Rent framställningstekniskt företer den gällande förvaltningslagen också vissa brister. Systematiken haltar, vilket gör lagen svår-

överskådlig, och de olika bestämmelserna är även språkligt i visst behov av modernisering.

Tillgänglighet, pedagogik och systematik

En allmän strävan har varit att frigöra både lagtext och motiv från anknytning till i sammanhanget verklighetsfrämmande föreställningar och begrepp, ofta hämtade från allmän processrätt i äldre tappning. Ett viktigt resultat av arbetet med att skapa ökad realism i beskrivningen av problemen och de lösningar vi förordar är förslaget att i den nya lagen avstå från att använda begreppet myndighetsutövning – en i den nuvarande lagen inbyggd onödig komplikation, som är kontraproduktiv från både rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt.

Efter några inledande partier om tillämpningsområdet, om de grunder för en god förvaltning som ska iakttas i all förvaltningsverksamhet och om de allmänna krav som måste ställas på ärendehandläggningen följer den nya regleringen på ett systematiskt sätt gången av ett ärendes handläggning – från dess väckande, över dess beredning och fram till ett beslut. Möjligheterna att ändra eller upphäva förfarandets sålunda uppnådda resultat, alltså beslutet, behandlas i de båda avslutande avdelningarna, först rättelse genom beslutsmyndigheten själv och sedan ingripande av högre instans efter överklagande. För att man enkelt ska kunna orientera sig i regelkomplexet har varje nyssnämnd grupp av bestämmelser försetts med en särskild rubrik, och inom respektive gruppering har med några undantag varje enskild paragraf fått sin egen under-rubrik.

Rättssäkerhet och effektivitet

Även om många av de ämnen som behandlas i den nya lagen naturligtvis också reglerats i den gamla, har praktiskt taget ingen bestämmelse överförs i helt oförändrat skick. Det övergripande temat har varit att ta bort onödiga hinder för ett rättssäkert förfarande utan att effektiviteten därför hämmas. Vår genomgång har visat att detta i flera olika hänseenden är möjligt. Även med mindre korrigeringar kan man uppnå betydande resultat och erbjuda den enskilde en rättssäkerhet, som han eller hon tidigare

förvägrats eller i vart fall inte uttryckligen tillerkänts i lagen. Man har vid tillkomsten av de båda tidigare förvaltningslagarna uppenbarligen varit oroad för att regleringen skulle bli så långtgående att förvaltningens effektivitet skulle gå förlorad och kostnaderna skena iväg. Riskerna har enligt vår mening överdrivits och nu gäller det också att inte bara behålla utan förstärka den framskjutna position som svensk förvaltningsprocessrätt ändå intar i ett europeiskt perspektiv.

Vårt förslag innehåller också bestämmelser av en typ som inte tidigare förekommit. Ämnen, som tidigare över huvud inte reglerats i förvaltningslagen, har tagits upp till behandling, och existerande institut har mer eller mindre radikalt omstöpts. Några av de centrala nyheterna kan särskilt framhållas.

Lagens tillämpningsområde

Förvaltningslagens kärna utgörs av grundläggande rättssäkerhetsgarantier, som förtjänar permanens och stabilitet. Med direkt stöd i våra direktiv vill vi därför avskaffa den nuvarande möjligheten att genom bestämmelser i förordning sätta förvaltningslagen helt eller delvis ur spel. Enligt vår mening framstår det som principiellt felaktigt att regeringen utan de folkvaldas medverkan ska kunna förändra eller rent av undergräva det rättsskydd som riksdagen genom lag velat tillförsäkra medborgarna.

Vi vill också ta bort de nuvarande begränsningarna i lagens tillämpningsområde avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet. Att genom en undantagsbestämmelse i lagen på detta sätt avskärma hela förvaltningssektorer från skyldigheten att iakttä centrala förfaranderegler finner vi inte acceptabelt. Anses det nödvändigt att i något hänseende avvika från lagens regler bör detta ske genom speciallagstiftning. Nuvarande begränsning avseende kommunalförvaltningen bör dock föras över till den nya lagen.

Grunderna för god förvaltning

En nyhet som vi tillmäter stor vikt är att i lagen slå fast att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iakttä principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det rör sig om grundsatser som både i Sverige, i andra nationella rättssystem och i

europaisk rätt tillmäts den största betydelse och som i ökad utsträckning kommit att kodifieras.

Vi har funnit klara indikationer på att myndigheterna inte alltid är så noga med att söka stöd i lag eller annan författning för sina åtgärder, alltså att respektera kravet på legalitet. Risken för övertramp har också ökat i och med att klassisk förvaltning alltmer kommit att sammanblandas med informationsuppgifter och mera kundrelaterade aktiviteter. Det förefaller oss därför angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna normer och att det alltså går en klar skiljelinje mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas åligganden att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas – och därmed också medborgarnas – tjänst.

I bl.a. JO:s verksamhet har framkommit att det dessvärre inte heller är helt ovanligt att myndigheterna brister i saklighet och objektivitet. Det finns sålunda ett faktiskt behov av ett konkret incitament till en bättre observans av vad som krävs även i detta hänseende.

Regeringsrätten har i en serie rättsfall redan slagit fast att proportionalitetsprincipen, som i någon form erkänts i alla europeiska stater, gäller också i Sverige. Flera positiva element tillförs enligt vår mening om denna princip kodifieras. Förvaltningsmyndigheterna blir då generellt uppmärksammade på att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt tas i beaktande. Genom att proportionalitetsbedömningen redan i första instans blir ett av lagstiftaren anvisat tema, skapas bättre förutsättningar för att ärendehandläggningen blir mera omsorgsfull och att besluten redan från början blir korrekta, med följd att onödiga överklaganden kan undvikas. Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och Europakonventionen markeras också klarare för både domstolar, myndigheter och enskilda.

Åtgärder vid dröjsmål

Ett skyndsamhetskrav har i större utsträckning än i den nuvarande förvaltningslagen byggts in i åtskilliga av de konkreta handläggningsregler som vi föreslår. Vi förordar också bl.a. att myndigheterna generellt ska åläggas att underrätta enskilda parter om förväntade förseningar. Det krävs emellertid ytterligare åtgärder för att motverka oskäligen dröjsmål.

Att behovet är uppenbart framgår inte minst av den nedslående statistik som JO kan visa upp. Därtill kommer de svårigheter Sverige haft och har att uppfylla Europakonventionens och EU-rättens krav. Särskilda problem uppkommer till följd av att det inom EU:s sekundärrätt blivit allt vanligare att fastställa bestämda tidsfrister för ärendenas avgörande och ange omedelbara följder av att tiderna överskrids. I vissa fall är reglerna utformade så att det förutsätts, att medlemsstaternas nationella rättsordningar tillhandahåller en möjlighet att i högre instans direkt angripa en underlåtenhet att agera – en möjlighet som hittills saknats i Sverige.

Vi lanserar därför ett helt nytt institut, en form av dröjsmåls-talan, som konstruerats med bibehållande av den traditionella svenska förvaltningsrättsliga strukturen. Grovt sett innebär det nya systemet att överinstansens prövning av handläggningstiden aktiveras genom anlitande av vanliga regler om överklagande, vilket förutsätter att beslutsmyndigheten i ett särskilt beslut manifesterat sin obenägenhet att avsluta ärendet vid en tidpunkt då det enligt parten är moget för avgörande. Bifalls överklagandet ska överinstansen – normalt en domstol – förelägga beslutsmyndigheten att avgöra ärendet inom tid som överinstansen bestämmer. Genom att föreläggandet inte får överklagas och det anvisade förfarandet bara får tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning, undviks att det nya institutet kommer att motverka sitt syfte och ge upphov till nya dröjsmål.

Ärendenas väckande

Den nuvarande förvaltningslagen uppvisar en anmärkningsvärd lucka i beskrivningen och regleringen av de olika skeden som handläggningen innefattar. Intet sägs om initialstadiet. Vi föreslår att två paragrafer ska införas om kraven på en framställning varigenom enskild vill väcka ett ärende och hur en bristfällig sådan framställning ska behandlas.

Vi vill också införa nya, enklare och mera lättillämpade regler om fastställande av den tidpunkt då en handling ska anses inkommen till en myndighet. De besvärliga bevisfrågor som väcks vid tillämpningen av gällande bestämmelser kommer att minimeras genom att några enkla presumtionsregler tillförs.

Utredningsansvaret

En ofta påtalad inkonsekvens i det nuvarande systemet avhjälpes genom införande av en regel om myndighets utredningsansvar – den mest påtagliga nyheten bland bestämmelserna om ärendenas beredning. Medan förvaltningsprocesslagen ger uttryck för att den s.k. officialprincipen ska gälla, dvs. att ansvaret för utredningen i första hand vilar på domstolen, och även ger viss indikation på hur utredningen ska bedrivas, saknar den nuvarande förvaltningslagen motsvarande bestämmelser. Det framstår som föga rationellt att uttryckligen kräva av domstolarna att de efter överklagande ska se till att ett ärende blir tillfredsställande utrett utan att ställa minst samma krav på den myndighet som ursprungligen hanterat ärendet och fattat det överklagade beslutet.

Den av oss föreslagna bestämmelsen i ämnet, som också innefattar vissa anvisningar om hur part ska medverka vid utredningens bedrivande, markerar på ett tydligt sätt att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans – en princip som vi generellt vinnlagt oss om att följa.

Kommunikation

Principen att "ingen ska dömas ohörd" utgör ett av rättsstatens fundament. I förvaltningsrätten formuleras den som en kommunikationsprincip, enligt vilken myndigheten dels aktivt informerar den som är part i ärendet om uppgifter som tillförs ärendet, dels ger honom eller henne tillfälle att anlägga synpunkter på innehållet i dessa. I den nuvarande förvaltningslagen omgärdas principen av restriktioner, som vi finner oacceptabla. Den gäller sålunda endast vid handläggningen av ärenden som avser "myndighetsutövning" mot någon enskild och kommunikation krävs endast före ärendets "avgörande", alltså innan myndigheten fattat ett slutligt beslut.

I den av oss föreslagna regeln i ämnet har dessa restriktioner tagits bort och tillämpningsområdet således vidgats. Skyldigheten att föranstalta om kommunikation har gjorts generellt tillämplig i samband med allt beslutsfattande, oberoende av handläggningsstadium. Det innebär bl.a. att en part inte längre behöver riskera att beslut med ingripande verkningar – t.ex. provisoriska omhändertaganden av personer eller föremål eller förelägganden att inställa sig till en läkarundersökning eller att öppna sitt hem för en

inspektion – fattas över huvudet på honom eller henne av den enda anledningen, att beslutet inte avgjort ärendet utan fattats i ett annat skede under handläggningen. Vi har också på ett tydligare sätt angett kraven för att en regelrätt kommunikation ska anses ha verkställts och begränsat antalet uttryckligen föreskrivna undantag.

Besluts motivering

En liknande skärpning har skett i bestämmelsen om motivering, den kanske mest betydelsefulla bland dem som i den nya lagen samlats under överrubriken "Myndighetens beslut". De nu gällande begränsningar som nyss berörts vad gäller kommunikation, alltså anknytningen till begreppen myndighetsutövning och slutligt beslut, bör av liknande skäl tas bort även från motiveringsparagrafen. Vi har ansett det rimligt att kräva att alla beslut, som kan överklagas, ska förses med motivering. Likaså bör antalet undantag reduceras. Därtill föreslår vi att beskrivningen av en motiverings innehåll görs klarare än i den nuvarande bestämmelsen, som mera antydningssvis anger vad det är fråga om.

Att motiveringsskyldigheten bör skärpas och förtydligas står enligt vår mening klart. Ett krav på att ett beslut ska underbyggas med bärande skäl främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, som måhända tar något mera tid i anspråk än en snabb och slarvig handläggning. En sådan möjlig tidsförlust kompenseras emellertid med råge av de tidsvinster som uppstår genom att antalet rättelser och överklaganden rimligen minskar. Vinsterna multipliceras också genom att högre instanser, om beslutet ändå överklagas, har att ta ställning till en genomtänkt och klarläggande produkt.

Kravet på motiveringens innehåll bör formuleras på basis av den enskildes behov. Han eller hon måste kunna förstå hur myndigheten resonerat för att kunna låta sig övertygas om bärkraften i skälen alternativt finna hållpunkter för ett överklagande. Det primära är inte att motiveringen är formfulländad och juridiskt perfekt utan att den över huvud är begriplig. Beslutet ska alltså inte bara, som det heter i den nuvarande bestämmelsen, "innehålla de skäl som bestämt utgången", utan dessa skäl ska presenteras på ett sådant sätt att de kan förstås av den enskilde. Vi fäster stort avseende vid den nya formuleringen enligt vilken beslutet ska innehålla en "klargörande motivering", som inkluderar uppgifter om "vilka

föreskrifter som tillämpats” och ”vilka omständigheter som varit avgörande för utgången”.

Besluts verkställbarhet

Frågan om besluts verkställbarhet tillhör de mera oklara inom den allmänna förvaltningsrätten. Grovt sett kan problemet sägas gälla huruvida ett beslut får verkställas redan då det fått sin slutliga form och de berörda fått del av det, eller om man måste avvakta till dess att överklagandetiden utgått och beslutet sålunda – enligt gängse juridisk terminologi – vunnit laga kraft. Trots att osäkerheten om hur denna fråga ska hanteras intygats från många håll inom förvaltningen, har ämnet hittills lämnats utanför förvaltningslagen. Någon närmare vägledning ges inte heller i praxis.

Att man misslyckats med att reglera frågan sammanhänger enligt vår mening med att man spänt bågen för hårt och sökt finna en formel, som mera fullständigt löser problemet. Detta är emellertid knappast vad som efterfrågas. Önskemålen är i allmänhet mera modesta och gäller uppställandet av en huvudregel och riktlinjer för när man kan avvika från denna. En sådan bestämmelse ingår i vårt lagförslag.

Utgångspunkten för våra överväganden har naturligen varit att överklagandeinstitutet inte får göras meningslöst genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den klagoberättigade getts en möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. En huvudregel byggd på denna premiss innebär alltså att klagotidens utgång måste avvaktas. Från denna medges generellt undantag för tillfälliga beslut, som av naturliga skäl måste kunna effektueras omgående. I övrigt har bestämmelsen konstruerats så, att den lämnar den som ska verkställa ett beslut – oavsett dess art – ett visst mått av frihet att avgöra om detta kan ske redan före lagkraftvinnandet. Handlingsutrymmet begränsas emellertid av vissa anvisningar för prövningen.

Om hänsynen till väsentliga allmänna eller enskilda intressen kräver att en myndighet verkställer ett beslut omedelbart får så ske, men först sedan myndigheten noga övervägt konsekvenserna. Bland de omständigheter som kan tala för ett uppskov pekas särskilt på att beslutet medför mycket ingripande verkningar för enskild eller att verkställigheten inte kan återgå, om beslutet efter överklagande skulle bli upphävt. Möjligheten att avvika från

huvudregeln begränsas således av en, om man så vill, för ändamålet utvecklad särskild proportionalitetsprincip.

Myndighetens rättelse av egna beslut

Ett annat centralt område som hittills i allt väsentligt lämnats oreglerat gäller myndigheternas möjligheter eller skyldigheter att ompröva och ändra sina egna beslut. Gällande förvaltningslag reglerar bara två klara situationer, där resultatet närmast kan betraktas som givet. Den ena avser rättelse av uppenbara skrivfel och liknande och den andra myndigheternas skyldighet att ändra ett beslut, som av någon anledning befunnits uppenbart oriktigt, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Vad som i övrigt ska gälla i denna praktiskt viktiga fråga har lämnats åt rättstillämpningen.

Vi har velat bota denna brist genom att ta ett större grepp om ämnet och samtidigt avlägsna de problem som den nuvarande regleringen gett upphov till. Som vi i betänkandet närmare utvecklar har begreppen "omprövning" och "ändring" blandats samman och sådan omprövning som nämns i lagen i praktiken kommit att uppfattas som ett obligatorium även i situationer som inte omfattas av bestämmelsen, vilket bl.a. lett till att prövningen av överklaganden försenats.

De bestämmelser om "rättelse" – den beteckning vi använder för det nya institutet som helhet – som vi vill tillföra den nya förvaltningslagen tar sikte på en myndighets korrigerande av egna beslut och omfattar alla typer av ändringsskäl. Institutet ska tillämpas utan att omgärdas av särskilda formalia. Om man i ökad utsträckning kan bota brister genom att beslutsmyndigheten själv företar rättelse, minskar behovet av att utnyttja det omständigare överklagandeförfarandet, men sådan rättelse utgör inget substitut för och komplicerar på intet sätt användningen av överklagandeinstitutet.

Efter några inledande paragrafer om rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående och om rättelse på grund av skrivfel eller liknande följer den centrala bestämmelsen om rättelse på grund av att nya omständigheter tillkommit eller att beslutet av någon annan anledning framstår som felaktigt. Ett viktigt inslag i regleringen är att förhindra att en enskild, som meddelats ett gynnande beslut, plötsligt förlorar vad han eller hon vunnit genom

att myndigheten återkallar sitt beslut. I anslutning till vad som får betraktas som fast rättspraxis anges tre alternativa villkor som måste vara uppfyllda för att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ska få rättas. Möjligheten att under angivna förutsättningar vidta rättelse förstärks till en skyldighet, om myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende, och korrigerings kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Har beslutet överklagats får det enligt den följande paragrafen rättas endast i sådant fall som sist nämdes, alltså då det befinner sig uppenbart oriktigt etc., och under förutsättning att överklagandet och andra handlingar i ärendet ännu inte överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet, något som ska ske "skyndsamt" efter avslutad rättidsprövning. Med dessa restriktioner förhindras att överklaganden "fastnar" hos beslutsmyndigheten.

Den ökning av antalet rättelser som kan beräknas bli följden av att möjligheten uttryckligen framhålls i lagbestämmelser – och som allmänt sett är önskvärd – får naturligtvis inte ske till priset av att parts intressen negligeras. Vad nyss sagts om gynnande besluts principiella orubblighet är centralt. I en avslutande paragraf föreskrivs ytterligare att rättelse inte får ske förrän den som är part getts tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Att part ska underrättas om det beslut som ersätter det rättade framgår av lagens allmänna bestämmelser om underrättelse.

Överklagande

Bestämmelserna om överklagande har byggts ut och innefattar enligt förslaget bl.a. tidigare saknade regler om besluts överklagbarhet och mera fullständiga föreskrifter om klagorätt, t.ex. vad gäller myndighets möjligheter i detta hänseende. Kriterierna för att ett beslut ska kunna överklagas och för att någon ska ha klagorätt har också formulerats på ett nytt sätt, som innebär att den ofta förekommande och missvisande anknytningen till förekomsten av s.k. rättsliga verkningar elimineras. Den ändrade vokabulären är på intet sätt av kosmetisk karaktär utan av saklig betydelse. Det är fråga om en viss liberalisering av kraven för att överklagandeinstituten ska kunna användas, men framför allt skapas för både myndigheter och medborgare begripliga riktlinjer för hur prövningen ska ske, dvs. vilka kriterier som ska vara vägledande.

Hela det lagtextkomplex som försetts med samlingsbeteckningen "Överklagande" presenteras i enklare och mera verklighetsanknutna termer, och systematiken har gjorts rakare och klarare. För att motverka den sammanblandning av beslutsmyndighetens och överinstansens uppgifter som på ett menligt sätt påverkat överklagandelinstitutets funktionssätt har vi bl.a. genom ny rubriksättning tydligt separerat respektive organs funktioner.

Bestämmelserna i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter har anpassats till vad vi beträffande där reglerade ämnen föreslår i den nya förvaltningslagen.

Konsekvenser

Vi bedömer att reformen totalt sett medför besparingar. På varje punkt där vi föreslår åtgärder för att förbättra rättssäkerheten har vi också vägt in effektivitetsaspekten. Skyndsam handläggning har varit ett eget och genomgående tema.