

Remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

Allmänna synpunkter

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

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

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

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

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

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

I det följande diskuteras vissa enskildheter som kan behöva göras till föremål för ytterligare överväganden.

Lagens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att undantaget i den nuvarande lagens 32 § avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet ska tas bort. Den nya lagen ska i sin helhet vara tillämplig även på dessa områden. Jag instämmer i de principiella överväganden som utredningen anför till stöd för det ställningstagandet (se betänkandet, s. 123 f.). Som utredningen konstaterar har det dock ansetts besvärligt att synkronisera den särreglering som sedan länge finns på vissa håll med förvaltningslagens allmänna regler. För att förslaget ska kunna genomföras torde krävas att ett underlag för en sådan synkronisering tas fram. Det kan inte uteslutas att det därvid visar sig vara svårare att genomföra denna del av utredningens förslag än vad man i förstoundantaget kan anta.

Lagfästade principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet

Utredningen har föreslagit att vissa grundläggande principer ska komma till uttryck i lagen. Det rör sig delvis om sådant som redan finns fastlagt i regeringsformen. I dessa delar tillför det som föreslås knappast något i förhållande till det grundlagen stadgar. Utredningens huvudsakliga skäl för att ändå föra in principerna även i allmän lag synes vara pedagogiskt. Det anförs även att tillsynsorgan som exempelvis JO inte känner sig helt bekväma med att inte kunna luta sig mot en mera handfast bestämmelse i vanlig lag då man vill påtala bristande objektivitet och saklighet i myndigheternas aktiviteter.

För JO:s del finns det enligt min mening inget behov av de föreslagna reglerna. Att känna tvekan inför att återropa en princip för att den finns i grundlag förefaller mig alldeles förfelat. Tvärtom ger reglernas grundlagsstatus dem en extra tyngd. Jag vill även erinra om att 3 § i JO:s instruktion i praktiken uppdrar åt JO att använda sig av regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet.

Att i lag reglera sådant som finns stadgat i grundlag kan skapa osäkerhet om såväl grundlagens innehåll som dess tillämplighet på områden där det inte i vanlig lag särskilt påtalats att dess principer är gällande.

Jag är således tveksam till utredningens förslag såvitt gäller de principer som finns i grundlagen. Ambitionen att tydliggöra dessa principer för myndigheterna är dock god. Det borde kunna ske genom att den föreslagna lagen hänvisar till regeringsformen.

När det särskilt gäller proportionalitetsprincipen är läget annorlunda, eftersom den inte finns upptagen i grundlagen. Något hinder mot att kodifiera den praxis som utvecklats av framför allt Regeringsrätten finns i och för sig inte. Även här talar pedagogiska skäl för någon form av omnämnande.

Service, tillgänglighet och samverkan

Utredningen föreslår en mer generell reglering när det gäller bl.a. service och tillgänglighet. De skäl som förs fram för en sådan ordning är i och för sig goda. Erfarenheter från JO:s verksamhet visar emellertid att det i vissa avseenden finns behov av enkla och klagörande regler för vad som ankommer på myndigheterna. Stadgandet om myndigheternas skyldighet att besvara frågor från enskilda är exempel på en sådan regel. Även om denna skyldighet ryms inom den nu föreslagna bestämmelsen finns det ett värde i att skyldigheten kommer till klart uttryck även i en ny förvaltningslag. Samma resonemang kan föras när det gäller regeln som ålägger myndigheterna att visa enskilda som vänt sig till fel myndighet till rätta.

Regeln om myndigheternas öppethållande under minst två timmar tillkom efter initiativ av JO och efter att JO under flera år noterat och även kritiserat myndigheter för att de hållit helt stängt under s.k. klämdagar. Om det uttryckliga kravet på visst öppethållande nu tas bort ur lagregleringen finns det en påtaglig risk för att tillgängligheten återigen försämras. Regleringen behöver inte tyngas med någon exakt tidsfrist för öppethållande men det bör framgå att myndigheterna ska vara tillgängliga alla normala vardagar. Av bestämmelsen bör också uttryckligen framgå att myndigheten ska vara tillgänglig för besök. Att enskilda kan komma till en myndighet och personligen föra fram sin sak till en handläggare är viktigt ur ett medborgarperspektiv.

Om lagstiftaren skulle välja att genomföra utredningens förslag är det angeläget att det i en författningskommentar slås fast att några ändringar i sak inte är åsyftade utan att avsikten endast är att uttrycka det som gäller i mer generella ordalag.

Andra stycket i den föreslagna 6 § innehåller regler om myndighetens tillgänglighet via e-post. Bestämmelserna om bekräftelse av mottagen e-post innebär en mycket god service gentemot allmänheten. Någon motsvarande reglering när det gäller handlingar som sänds med ordinarie postgång finns emellertid inte och det kan ifrågasättas om regleringen inte bör vara enhetlig.

Riktlinjer för handläggningen

I nuvarande förvaltningslag heter det att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts” (7 §). Motsvarande regel i utredningens förslag lyder: ”Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.”

Även om det som sägs är självklart är det av värde att det blir sagt i lag. I den typ av tillsynsverksamhet som bl.a. JO bedriver utgör stadganden av detta slag en god utgångspunkt för vidare bedömningar i enskilda ärenden.

Det är delvis en smaksak vilken av formuleringarna man föredrar. Lokutionen ”den enskildes rättssäkerhet” är dock mindre lyckad. Rättssäkerhet är något som ska

präglade rättstillämpningen som helhet. Preciseringen att det endast är den enskildes rättssäkerhet som inte får eftersättas kan leda till missuppfattningen att det viktigaste är att den enskilde som part i ett ärende får sina intressen tillgodosedda. Så snävt kan myndigheterna inte tillåtas se på rättssäkerheten, som bl.a. förutsätter att ärenden handläggs likformigt, på sådant sätt att lika fall behandlas lika. Om lagstiftaren väljer utredningens förslag bör lydelsen därför ändras till "... utan att rättssäkerheten eftersätts".

Åtgärder vid dröjsmål

Kapitel 13 i betänkandet, om åtgärder vid dröjsmål, är mycket värdefullt och tankeväckande. Utredningens utgångspunkt förtjänar att upprepas:

Att handlägga ärenden på ett rättssäkert sätt tar tid. Vill man förvissa sig om att ärendena är ordentligt utredda, att parternas intressen tillgodosetts på ett rimligt sätt och att besluten är korrekta och väl motiverade, måste man acceptera en viss tidsåtgång. Överdrivna förhoppningar om mycket snabba avgöranden grusas inte sällan av helt legitima skäl. (s. 253)

Utredningen anser med rätta att den som kritiserar myndigheternas handläggningstider måste beakta det sagda. Det som kan kritiseras är "oskäligen dröjsmål, som inte har något samband med vidtagandet av nödvändiga rättssäkerhetsåtgärder, liksom naturligtvis [...] fullständig passivitet" (a.st.). Till skillnad från utredningen anser jag att man inte kan räkna dröjsmål som kan visas bero på bristande resurser som oskäligen, i vart fall inte med den enskilda myndigheten som ansvarig. Jag återkommer till detta.

Redogörelsen i betänkandet visar på ett övertygande sätt att det krävs åtgärder med sikte på de problem som är kopplade till myndigheters handläggningstider och medborgarnas förväntningar därvidlag. Lämpligheten i utredningens förslag att handläggningstider över sex månader ska kunna bli föremål för särskild prövning har dock föranlett invändningar under JO:s beredning av detta remissvar. Flera av dessa har att göra med betänkligheter av samma slag som synes ha förekommit i ett motsvarande lagstiftningsärende i Finland (se betänkandet, s. 265). En schematisk och undantagslös tidsgräns ansågs där med hänsyn till förvaltningsärendenas varierande art inte ändamålsenlig.

Det kan enligt min mening ifrågasättas om lagen bör ange en generell tidsgräns, när en försvarbar handläggningstid för olika ärenden inom förvaltningen som helhet kan variera från några dagar upp till ett år eller mer. Ett generellt angreppssätt beaktar inte heller att handläggningstidens betydelse varierar för olika slags ärenden. Typiskt sett har den enskilde mer befogade anspråk på snabb handläggning vid myndighetsingripanden som riktar sig mot hans eller hennes rättssfär, än i ärenden som initieras av den enskilde vid exempelvis ansöknings- eller tillståndsförfaranden.

En besvärande omständighet är att det inte ges någon normativ vägledning för när ett ärende måste avgöras och när avgörandet kan anstå (jfr lagen [2009:1058] om förtursförklaring i domstol, som anger vissa rekvisit för bedömningen av om ett

mål eller ärende ska handläggas med förtur, se betänkandet s. 276). Eftersom överinstansernas beslut inte ska gå att överklaga kan någon prejudikatbildning inte heller komma till stånd. Utan en rättslig norm att tillämpa riskerar överinstanserna att tvingas till andra slags bedömningar än de de normalt gör, såsom om myndigheten har organiserat sin verksamhet effektivt, gjort rimliga prioriteringar bland sina uppgifter etc. Ställningstaganden av det slaget är snarare revisionella än juridiska.

Att problem med långa handläggningstider förekommer är tydligt. Det finns därför goda skäl att överväga rättsregler som inskräper vikten av snabb ärendehandläggning. Möjligen har utredningen utgått från en något för enkel bild av problemen. Det talas bl.a. generellt om ”myndigheternas långa handläggningstider” (s. 271). Det kan ge intryck av att det är ett allmänt vedertaget faktum att myndigheterna arbetar långsamt. Men så förhåller det sig knappast; det är i varje fall inte närmare utrett. Ur JO:s perspektiv kan konstateras att problemen kan se olika ut.

Grava fall, med ett mer eller mindre uppsåtligt förhållande eller annan allvarlig misskötsel, inträffar undantagsvis. Det kan då leda till åtal och fällande dom för tjänstefel. Därutöver finns de ärenden som av ett eller annat skäl ”blivit liggande” på ett oacceptabelt sätt. De dröjsmål som uppkommer i fall av dessa slag skulle kunna angripas med den typ av regler som utredningen föreslår.

Slutligen finns de ärenden vilkas handläggande tar lång tid – idealiskt sett alltför lång tid – utan att man för den skull kan peka på att myndigheten eller någon tjänsteman i det enskilda fallet förfarit klandervärt. Till den gruppen hör handläggningstider som av myndigheten försvaras med att man jobbar så fort man kan och att man med rådande resurser inte kan göra mer. Hit kan även räknas långa handläggningstider som beror på andra omständigheter över vilka myndigheten inte råder, t.ex. av staten beslutade omorganisationer.

Den sistnämnda gruppen bedömer jag på grundval av de klagomål som inkommer till JO som rätt stor. Utredningen har i det sammanhanget anfört att resursbrist absolut inte duger som generell förklaringsmodell (s. 298). På annat ställe anförs: ”Att förklaringar som hänför sig till stor arbetsbörda, resursbrist eller andra administrativa problem aldrig kan accepteras som godtagbara skäl följer av Europadomstolens praxis ...”.

Hänvisningen till Europadomstolens praxis haltar. Domstolens avgöranden riktar sig till stater och grundar sig på dessa staters konventionsåtaganden. De utgår från att en stat har utrymme att fördela sina resurser så att konventionsåtagandena kan uppfyllas. De rättsprinciper avgörandena ger uttryck för kan däremot inte direkt göras gällande mot enskilda myndigheter i en stat. En myndighet kan inte fördela andra resurser än de den fått sig anslagna. Om en myndighet, som argument för att den inte hunnit handlägga ett ärende inom vad som från allmän synpunkt kan synas vara en normal tidsrymd, anför att den saknar resurser att arbeta fortare än den gör

med den aktuella ärendetyper, måste detta argument enligt min mening granskas och, om det är välgrundat, beaktas. Det kan inte avfärdas med hänvisning till Europadomstolens praxis. Om en myndighet gör så gott den kan med befintliga resurser men ändå inte lever upp till Europakonventionens krav är det staten och inte den enskilda myndigheten som ska ställas till svars.

Förutsatt att en myndighet arbetar rationellt och gör korrekta prioriteringar, är dess handläggningstider en funktion av tre saker: arbetsuppgifternas omfattning (ärendenas mängd och komplexitet), arbetets kvalitet (den kompetens och grundlighet med vilken uppdraget utförs) och resurserna. Om arbetsmängden ökar men kraven på kvalitet och resurserna är oförändrade kommer handläggningstiderna att förlängas. Frågan om resurser är med andra ord inte något som man kan bortse från vid ställningstagandet till om en myndighets handläggningstider är rimliga eller inte. Gör man det finns det en uppenbar risk för att myndigheterna tvingas att i stället ge avkall på handläggningens kvalitet, något som i enlighet med utredningens ovan angivna utgångspunkt vore mycket olyckligt. Även om det är viktigt att ärenden handläggs snabbt är det än viktigare att de handläggs korrekt och rättssäkert.

Det som nu sagts leder fram till slutsatsen att en förvaltningsrättslig reglering innefattande rättsliga åtgärder vid dröjsmål kräver ytterligare överväganden. Därvid kan det finnas skäl att även undersöka alternativ till den ”skarpa” reglering med krav på beslut och möjlighet till överklagande som föreslagits. Utredningen redogör för den diskussion som förts i Norge, där myndigheterna synes ha uppställt egna tidsfrister, och där förslag om serviceutfästelser, organisatoriska åtgärder, ekonomiska styrmedel och information lagts fram som alternativ till i lag fastställda tidsfrister. Detta ligger i linje med utredningens förslag att en myndighet ska underrätta en part om ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Det skulle kunna kompletteras med en skyldighet för myndigheterna att på lämpligt sätt informera allmänheten om handläggningstider för olika typer av ärenden.

Kommunikation

Den föreslagna bestämmelsen i 21 § om kommunikation innebär att tillämpningsområdet vidgas i förhållande till den ordning som gäller idag. Kommunikation med part ska i princip föregå allt beslutsfattande och begränsning knuten till myndighetsutövningsbegreppet utgår liksom förutsättningen att det rör sig om slutliga beslut. Kommunikation behöver dock inte ske om det är uppenbart obehövligt.

Från den enskildes synpunkt är det naturligtvis tilltalande att han eller hon informeras om olika åtgärder samt ges möjlighet att påverka förloppet i större utsträckning än vad som gäller idag. Detta gäller särskilt när det är fråga om beslut som berör den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Man kan dock inte utesluta tillämpningssvårigheter. Enligt förslaget ska kommunikation föregå även beslut under förfarandet (s. 451 f.). Beslut om anstånd, inhämtande av sakkunnigutlåtande och andra beslut om utredning är således exempel på beslut

som kan komma att föregås av kommunikering. I många fall torde det röra sig om beslut där myndighetens åsikt om behovet av åtgärden inte kan påverkas av den enskildes eventuella synpunkter. I det fallet tillgodoses självfallet informationsbehovet men något egentligt skäl att kommunicera i sådana fall kan knappast föreligga. Möjligen kan det som nu sagts hänföras till sådana fall där det är uppenbart obehövt med kommunikering. För att förslaget ska få avsedd effekt och inte onödigt tynga myndigheternas arbete bör tillämpningsområdet ytterligare klarläggas.

Dokumentation

När det gäller dokumentationsskyldigheten har JO:s praxis sedan länge gett uttryck för att skyldigheten sträcker sig längre än vad som direkt framgår av gällande förvaltningslag. Enligt utredningen har JO haft mycket goda grunder för att inta denna position.

Utredningen föreslår nu en utvidgad dokumentationsskyldighet. Den gäller uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Med en sådan lydelse synes emellertid dokumentationsskyldigheten enligt lagen även fortsättningsvis bli väsentligt snävare än vad den enligt JO:s praxis bör vara.

På ett allmänt plan bör dokumentationsskyldigheten omfatta allt som krävs för att följa ett ärendes gång. Det är nödvändigt redan för att en myndighets egen verksamhet ska fungera friktionsfritt, t.ex. vid handläggningar. För den enskilde är det av vikt att uppgifter som han eller hon lämnar muntligen blir antecknade så att de blir del av myndighetens underlag, oavsett om myndigheten bedömer att uppgifterna är av betydelse för kommande beslut eller inte. Även den enskildes rätt till partsinsyn kräver fullgod dokumentation. Om ett ärende ska granskas av annan – en överklagandeinstans eller en tillsynsmyndighet – krävs att dokumentationen på ett korrekt sätt återspeglar inte bara sådant som påverkat beslutet utan även handläggningen i dess helhet. Detsamma gäller den rätt allmänheten har att genom offentlighetsprincipen bereda sig insyn i myndigheternas verksamhet.

Av detta följer att dokumentationsskyldigheten måste omfatta väsentligt mer än det som den föreslagna lagtexten uttryckligen föreskriver. Exempel på sådant som kan sakna betydelse för ett beslut men som i förekommande fall likväl bör dokumenteras är hur ett ärende initierats, särskilda incidenter under handläggningen, utredningsåtgärder som i och för sig inte lett till åsyftat resultat, klagomål från den enskilde avseende handläggningen och hur dessa hanterats m.m.

Dokumentationsskyldigheten är av särskild betydelse vid myndighetsutövning. I andra sammanhang torde det inte möta några hinder att ställa dokumentationskraven lägre. Utredningen har föreslagit att den nya lagen ska gälla även då det inte är fråga om myndighetsutövning. Såvitt gäller dokumentationsskyldigheten har utredningen valt att i stället begränsa denna till

uppgifter som är av betydelse för ett beslut i ärendet. Resultatet har som framgår av det sagda inte blivit optimalt.