

Regeringens proposition

1985/86: 80

om ny förvaltningslag



Prop.
1985/86: 80

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 23 januari 1986.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram ett förslag till ny förvaltningslag. Lagen reglerar hur förvaltningsmyndigheterna skall handlägga sina ärenden och är avsedd att ersätta 1971 års lag i samma ämne.

Den nya lagen är ett led i strävandena att fördjupa och stärka rättssäkerheten och förbättra servicen i förvaltningen. Viktiga inslag är nya regler om snabb och enkel handläggning, om myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten, om omröstningsmetod och reservationsrätt och om enklare och effektivare former för omprövning av felaktiga beslut.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Förvaltningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Bestämmelserna i 4–6 §§ gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

2 § 131–33 §§ föreskrivs begränsningar i lagens tillämpning i vissa myndigheters verksamhet.

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

Myndigheternas serviceskyldighet

4 § Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

5 § Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Samverkan mellan myndigheter

6 § Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

7 § Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Tolk

8 § När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

9 § Den som för talan i ett ärende får 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 olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Inkommande handlingar

10 § En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos televerket, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

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

Ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

Jäv

11 § Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig 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 synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,

4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten

inte är beslutförför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Remiss

13 § Innan en myndighet inhämtar yttrande genom remiss skall den noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Om det inte är obehövligt, skall det anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas.

Muntlig handläggning

14 § Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra.

Anteckning av uppgifter

15 § Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Parters rätt att få del av uppgifter

16 § En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

17 § Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärden av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller

4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

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

18 § Skall beslut fattas av flera gemensamt och kan de inte enas, lägger ordföranden fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag läggs fram så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, anger ordföranden vad som enligt hans uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den ske öppet. Är förslagen fler än två, skall det först avgöras vilket förslag som skall ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild är varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

Avvikande mening

19 § När beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det skall anses ha biträtt beslutet.

Föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad.

Avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna, skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt.

Motivering av beslut

20 § Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,

2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,

4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller

5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

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

Underrättelse om beslut

21 § En sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser

myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

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

Vem som får överklaga

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

Hur beslut överklagas

23 § Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

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

Tiden för överklagande av sådana beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag då beslutet gavs till känna. Har beslutet getts till känna vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet.

24 § Den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall denna myndighet vidarebefordra skrivelsen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen.

25 § Om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Rättelse av skrivfel och liknande

26 § Ett beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

27 § Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

28 § Ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§.

Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 24 §.

Inhibition

29 § En myndighet som skall pröva ett överklagande får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

Överklagande av avvisningsbeslut

30 § Har en skrivelse med överklagande avvisats på grund av att den har kommit in för sent och har avvisningsbeslutet efter överklagande prövats av en högre instans, får den högre instansens beslut i frågan inte överklagas.

Vissa begränsningar i lagens tillämpning

31 § Bestämmelserna i 13–30 §§ gäller inte sådana ärenden hos kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter i vilka besluten kan överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977:179) eller 9 kap. lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter.

32 § Bestämmelserna i 8–30 §§ gäller inte kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och inte heller polis-, åklagar- och tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

33 § I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller 14–30 §§ endast om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än som anges i 31 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1971:290).

3. I fråga om överklagande och omprövning av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter i stället för 23–25, 27, 28 och 30 §§.

4. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Besvärshandling tillställs den domstol som har att pröva besvären. Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det beslut som överklagas. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den domstol eller förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet, skall besvären ändå tas upp till prövning. Detsamma gäller, om besvärshandlingen har kommit in för sent till den domstol 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 besvärinstans.

*Föreslagen lydelse*7 §¹

En besvärshandling tillställs den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Den myndighet som har meddelat beslutet prövar om besvärshandlingen har kommit in i rätt tid. Har handlingen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av tredje stycket.

Handlingen skall inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. Handlingen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall domstolen vidarebefordra handlingen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag handlingen kom in till den högre instansen.

Om besvärshandlingen inte avvisas enligt denna paragraf, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den domstol som skall pröva överklagandet. Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen (1986:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 1982:333.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986

Närvarande: statsråden Feldt, ordförande, Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om ny förvaltningslag

1 Inledning

Förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09) tillkallades år 1978 för att se över förvaltningslagen (1971:290, ändrad senast 1982:332).

Utredningen avlämnade år 1981 delbetänkandet (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen. Betänkandet remissbehandlades. Det ledde till lagstiftning bara i ett avseende, nämligen såvitt avser verkan av felaktiga besvärshänvisningar (prop. 1981/82:190, JuU 57, rskr 330, SFS 1982:332 och 333). Genom tilläggsdirektiv i februari 1983 uppdrog regeringen åt utredningen att ytterligare överväga vissa frågor mot bakgrund av remissutfallet.

Utredningen (f. d. justitierådet Fredrik Sterzel, ordförande, och riksdagsledamöterna Margit Gennser och Stig Gustafsson) har i december 1983 avslutat sitt arbete med att avlämna betänkandet (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag. Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens sammanfattning av sitt betänkande som *bilaga 1* och det förslag till en ny förvaltningslag, som läggs fram i betänkandet, som *bilaga 2*. Beträffande gällande ordning och utredningens närmare överväganden får jag hänvisa till betänkandet.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i justitiedepartementet och har publicerats i Ds Ju 1985:6.

En fråga som har samband med förvaltningsrättsutredningens förslag men som har utretts särskilt är vilka kompetenskrav som bör ställas på de tolkar och översättare som myndigheterna anlitar i sin verksamhet. Frågan har behandlats av en särskild utredare (justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson) i promemorian (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare — en utvärdering. Promemorian har remissbehandlats. En arbetsgrupp i regeringskansliet har sedan ytterligare övervägt denna och vissa andra frågor och redovisat sina överväganden i rapporten (Ds A 1984:11) Tolk- och översättarservice i utveckling (jfr prop. 1984/85:132 s. 9).

Inom utrikesdepartementet, handelsavdelningen, har upprättats en sammanställning av remissyttrandena över den särskilda utredarens promemoria. Den bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Regeringen beslutade den 3 oktober 1985 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till ny förvaltningslag m. m. Förslagen hade upprättats i justitiedepartementet på grundval av förvaltningsrättutredningens betänkande, den särskilda utredarens promemoria, arbetsgruppens rapport och remissyttrandena. De lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till protokollet som *bilaga 6*, i allt väsentligt godtagit förslagen men förordat några mindre ändringar.

Jag avser att nu ta upp frågan om förslag till riksdagen om en reformerad förvaltningslagstiftning. Först redovisar jag min syn på reformbehovet i stort på området (avsnitt 2.1). Därefter presenterar jag mina närmare överväganden och förslag under sex huvudrubriker, nämligen

- den närmare inriktningen av en reform (avsnitt 2.2),
- bättre kontakter mellan myndigheterna och medborgarna (avsnitt 2.3),
- beslutsfattandet i förvaltningen (avsnitt 2.4),
- enklare och effektivare former för omprövning av felaktiga beslut (avsnitt 2.5),
- reglering av frågan om vilka beslut som får överklagas (avsnitt 2.6),
- den lagtekniska lösningen (avsnitt 2.7).

Några ytterligare frågor i sammanhanget tar jag upp i specialmotiveringen (avsnitt 4).

I samband med att jag behandlar de olika sakfrågorna och de enskilda paragraferna i mitt förslag, kommer jag att gå in på lagrådets synpunkter. Som kommer att framgå godtar jag lagrådets förslag och förordar alltså några mindre ändringar i de remitterade förslagen. I övrigt skiljer sig propositionens lagförslag från de remitterade endast genom att vissa språkliga och redaktionella ändringar har gjorts.

2 Allmän motivering

2.1 Rättssäkerheten i förvaltningen behöver fördjupas och stärkas

Mitt förslag: Som ett led i strävandena att fördjupa och stärka rättssäkerheten byggs förvaltningslagen ut och ges en delvis ny inriktning. Syftet är att motverka krångel, förkorta väntetiderna och underlätta för den enskilde att ta till vara sin rätt.

Förvaltningsrättutredningens förslag: Förslagets huvudlinjer överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta stöder tanken att lagen bör ha ett vidare syfte än f. n.

Skälen för mitt förslag: Den nuvarande förvaltningslagen tillkom år 1971 efter nästan 30 års förberedelser. I centrum av detta arbete stod önskemålet att stärka den enskildes rättssäkerhet. I främsta rummet var arbetet inriktat på besvärsinstitutet, dvs. reglerna om överklagande av beslut. Under en period var man inne på att åstadkomma en mycket utförlig förfarandelag som skulle vara gemensam för prövningen i första instans och besvärsprövningen. Lagen skulle bli en motsvarighet på förvaltningsområdet till rättegångsbalkens reglering av förfarandet i de allmänna domstolarna. Man stannade dock till sist för en annan lösning. Samtidigt som förvaltningsdomstolsorganisationen byggdes ut infördes en särskild förfarandelag för dessa domstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291). För förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna tillkom förvaltningslagen, som till omfånget var betydligt mindre än förvaltningsprocesslagen.

Förvaltningslagen skulle vara kort, enkel och lättöverskådlig. Den skulle så klart och entydigt som möjligt slå fast vissa grundläggande regler. Lagen utformades så att reglerna i princip kunde tillämpas på alla förvaltningsområden och i alla instanser. Lagen skulle tillhandahålla basregler på områden där rättsskyddssynpunkter spelade en dominerande roll. Den skulle representera en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Åtskilliga förfarandefrågor lämnades sålunda olösta i lagen. Det uteslöts inte vid lagens tillkomst att lagen – sedan erfarenheter hade vunnits av tillämpningen – senare skulle kunna byggas ut med ytterligare regler (prop. 1971:30 s. 284–289).

Den inriktning på regler av betydelse för den enskildes rättssäkerhet som förvaltningslagen har framgår av att lagen innehåller bestämmelser om jäv (4 och 5 §§), ombud och biträde (6 §), när en handling skall anses ha kommit in (7 §), vägledning från myndighetens sida (8 §), tolk (9 §), remiss (10 §), vem som får överklaga (11 §), hur man överklagar (12 §), överinstansers rätt att besluta att överklagade beslut t. v. inte skall gälla, s. k. inhibition (13 §), parter rätt att få del av uppgifter i ärenden (14 och 15 §§), parter rätt att lämna uppgifter muntligt (16 §), skyldighet för myndigheter att motivera sina beslut (17 §), underrättelse om beslut (18 §) och förfarandet vid rättelse av beslut (19 §).

Jag anser att erfarenheterna av den reform av förvaltningsförfarandet som skedde för snart 15 år sedan visar att den lösning som då valdes var ändamålsenlig. Förvaltningslagen har bidragit till att stärka den enskildes rättssäkerhet. De traditionella kraven på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning får anses numera vara väl tillgodosedda inom förvaltningen.

Det finns emellertid problem, som delvis ligger på ett annat plan, för enskilda som kommer i kontakt med myndigheterna. Förfarandet vid ansökan, anmälan, yttrande, överklagande m. m. är inte sällan krångligt och tidsödande för den enskilde. Många människor har svårt att förstå innebörden av myndigheternas beslut. Även om man kan konstatera att myndigheterna i Sverige är mindre byråkratiska och mer inställda på att hjälpa allmänheten än deras motsvarigheter i de flesta andra länder, har svårigheterna accentuerats i takt med att den enskildes kontakter med myndigheterna har blivit vanligare under de senaste årtiondena. Åtskilliga myndig-

heter har gjort mycket för att förbättra förhållandena för allmänheten i dessa och liknande hänseenden. Jag anser emellertid att det går att göra ännu mer och att det behövs nya generella regler i syfte att motverka krångel, förkorta väntetiderna och underlätta för den enskilde att ta till vara sin rätt. Sådana regler skulle både stärka rättssäkerheten och tillgodose allmänhetens berättigade krav på service från myndigheternas sida.

Det finns ingen anledning att göra någon generell skillnad mellan myndigheter med olika typer av verksamhet när det gäller att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna. Åtgärder i det syftet är i princip lika angelägna för alla myndigheter. Å andra sidan kan man naturligtvis inte bortse från att vissa myndigheter (t. ex. skattemyndigheterna) ibland måste fatta beslut som går den enskilde emot eller uppträda som dennes motpart och att dessa myndigheter står i ett annat förhållande till medborgarna än sådana myndigheter (t. ex. posten och televerket) som i mera renodlad mening har till uppgift att ge medborgarna samhällsservice på något område. Det motsatsförhållande som sålunda kan råda mellan medborgarna och förvaltningsmyndigheterna måste beaktas i lagstiftningen.

Det finns också anledning att nu ta upp frågan om förvaltningslagen behöver kompletteras med regler av samma karaktär som de nuvarande för att bättre tillgodose det syfte som lagen hittills har haft, dvs. att utgöra en garanti för rättssäkerheten i mera snäv bemärkelse när det gäller förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande. Bl. a. råder det hos många myndigheter oklarhet om hur själva beslutsfattandet skall gå till i sådana fall då beslut skall fattas av en styrelse, en nämnd eller liknande och enighet inte kan nås.

Ytterligare ett problem är att ärenden efter överklagande ofta prövas i många instanser så att ärendets slutliga avgörande fördröjs och merkostnader uppstår för både den enskilde och det allmänna.

Jag anser alltså att man bör underlätta kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Förfarandet hos myndigheterna bör göras enklare. Handläggningen bör göras snabbare, och tyngdpunkten i förfarandet bör förskjutas nedåt i instansordningen, särskilt mot den första instansen i kedjan. Vidare bör regler införas som anger hur beslut fattas i myndigheters styrelser och liknande organ.

En reform av det här avsedda slaget blir ett viktigt inslag i den förnyelse av den offentliga sektorn som regeringen eftersträvar. Regeringens program på området har tidigare redovisats i en skrivelse till riksdagen (skr. 1984/85:202).

Mitt förslag: Förvaltningslagen skall bygga på samma grundsatser som f. n. men inte innehålla bara sådana regler som behövs för att myndigheterna skall handlägga sina ärenden på ett korrekt sätt. Nya regler skall införas med syfte att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. Dessa och några andra grundläggande regler i lagen skall gälla också inom den del av kommunalförvaltningen som f. n. är undantagen från lagens tillämpningsområde. I övrigt skall lagen ha i stort sett oförändrat tillämpningsområde. Den skall vara enkel, klar och kort. Nya regler skall kunna tillämpas över hela eller nästan hela förvaltningsområdet.

Förvaltningsrättsutredningens förslag stämmer i det stora hela överens med mitt. Kommittén föreslår dock att förvaltningslagen ges ett vidare tillämpningsområde än enligt mitt förslag inom sådan verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna som inte består i handläggning av ärenden. Lagens nuvarande bestämmelser skall kompletteras och ändras på fler punkter än enligt mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser anser att kommitténs förslag i stort sett är ändamålsenligt och att det med vissa ändringar kan läggas till grund för lagstiftning. Från kommunalt håll hävdas dock att förslaget inte tar tillräcklig hänsyn till de speciella förhållanden som kännetecknar den kommunala självstyrelsen och att man bör överväga ytterligare bl. a. förhållandet mellan förvaltningslagen och kommunallagen. Invändningar görs också mot att förvaltningslagen även skall tillämpas vid annan verksamhet än ärendehandläggning.

Några remissinstanser sätter i fråga om det verkligen är ändamålsenligt att man i förvaltningslagen för in så många nya bestämmelser som kommittén föreslår. Vissa instanser menar att förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser är otillräckligt klarlagda. Kritik riktas också mot att det saknas förslag till följdlagstiftning.

Skälen för mitt förslag: Eftersom erfarenheterna av den nuvarande förvaltningslagen är goda, anser jag att en reform av lagen bör bygga på samma grundsatser som den gällande regleringen gör. Lagen bör liksom hittills värna den enskildes rättssäkerhet. Men som jag har antytt tidigare lägger jag i detta uttryck en vidare mening än den traditionella. Det räcker inte att förfarandet och besluten hos myndigheterna är korrekta i formell juridisk mening genom att myndigheterna handlägger sina ärenden opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt. Myndigheterna måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och rätta den enskilde en hjälpande hand. Lagen bör därför, som jag redan har varit inne på, utformas så att den motverkar krångel, förkortar väntetiderna och även i övrigt underlättar för den enskilde att ha med myndigheterna att göra. Sådana åtgärder har naturligtvis ett starkt självständigt värde vid sidan av intresset av att rättssäkerheten fördjupas.

Vid mitt urval av de frågor som med denna utgångspunkt bör regleras i lagen fäster jag särskild vikt vid att lagen blir enkel, klar och kort. Detta är viktigt inte minst med tanke på att den skall tillämpas av ett stort antal tjänstemän som inte är jurister. Med för många och invecklade handläggningsregler riskerar man att lagen förlorar i genomslagskraft, att uppmärksamheten dras från sak- till formfrågor och att förvaltningslagen — tvärt emot avsikten — ger upphov till en utveckling i riktning mot krångel och stelbenthet.

I konsekvens med det nu sagda bör lagen i princip bara innehålla sådana regler som är klart motiverade av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet och anspråk på service.

Förhållandena inom förvaltningen är mångskiftande. Detta begränsar möjligheterna att ställa upp förfaranderegler av allmän räckvidd. För att en regel skall försvara sin plats i förvaltningslagen bör det krävas att den passar över hela eller nästan hela fältet.

Vidare skall förvaltningsmyndigheterna kunna handla på ett smidigt och effektivt sätt. Förfarandet får därför inte bli alltför formbundet och låst.

Förvaltningsrättsutredningens förslag till ny förvaltningslag tillgodoser i allt väsentligt mina synpunkter på reformbehovet och ger alltså ett gott underlag för lagstiftning. En del avvikelser från förslaget bör dock göras. Jag återkommer strax till detta.

Förvaltningslagen gäller f. n. för både statliga och kommunala myndigheter. För de kommunala myndigheternas del görs dock det viktiga undantaget att den inte gäller ärenden som avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos en kommunal besvärdsnämnd (2 §). Sådana ärenden förekommer framför allt inom den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen som därigenom är undantagen från lagens tillämpningsområde. Med den oreglerade kommunalförvaltningen avses den del av den kommunala verksamheten som inte är reglerad i socialtjänstlagen (1980:620), hälsoskyddslagen (1982:1080) eller andra sådana specialförfattningar. Också inom den statliga sektorn undantas vissa ärenden.

Intresset av kommunal självstyrelse talar mot att statsmakterna detaljreglerar förfarandet hos kommunala myndigheter. Ett undantag för den oreglerade kommunalförvaltningen bör därför behållas. Men undantaget bör inte omfatta fler regler i lagen än som verkligen är motiverat. Undantaget bör bara omfatta de regler där hänsynen till den kommunala självstyrelsen väger över intresset av en generell reglering i syfte att tillgodose berättigade krav på rättssäkerhet och service för medborgarna. Jag har samrått med chefen för civildepartementet i frågan och återkommer till den i nästa avsnitt och i specialmotiveringen.

Förvaltningslagens nuvarande tillämpningsområde begränsas vidare genom att lagen bara gäller handläggning av ärenden och genom att avvikande bestämmelser såväl i andra lagar som i förordningar skall gälla framför det som föreskrivs i förvaltningslagen (1 § andra stycket).

I viss motsättning till utredningen anser jag att lagen i princip inte lämpligen bör vara tillämplig annat än vid ärendehandläggning. Den bör alltså inte utvidgas till att omfatta verksamhet av typen köra buss, dirigera trafiken, släcka bränder, hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter osv.

De nya regler om myndigheternas serviceskyldighet och om samverkan mellan myndigheter som jag föreslår skall tas in i lagen bör dock, för att de skall fylla sitt syfte, gälla i all förvaltningsverksamhet. Jag återkommer till detta i nästa avsnitt.

Några särskilda frågor, som f. n. är oreglerade men som utredningen har föreslagit att man skall reglera i lagen, anser jag bör lämnas utanför. Det gäller bl. a. tillfälliga beslut (betänkandet s. 101–103), när beslut blir gällande (s. 110–116) och myndigheters rätt att överklaga varandras beslut (s. 128–136). Jag har här tagit fasta på den kritik som från flera håll har framförts under remissbehandlingen.

Enligt min och flera remissinstansers mening bör man inte heller följa utredningens förslag att avskaffa den nuvarande möjligheten att föreskriva avvikelser i förordningsform (betänkandet s. 53) eller ändra reglerna om jäv (s. 75–77), om rätt att få del av uppgifter i ärenden (s. 88 och 89) och om motivering av beslut (s. 104 och 105).

En förutsättning för en reform av förvaltningslagen är att den kan genomföras utan ökade kostnader för det allmänna. Med den inriktning som jag vill ge reformen anser jag att denna förutsättning är uppfylld.

Behovet av att redan nu helt överblicka vilken följdlagstiftning som är nödvändig minskar med de avvikelser som jag förordar från utredningsförslaget. Eftersom det är angeläget att genomföra en reform så snart som möjligt samtidigt som det bl. a. av utbildningsskäl krävs en viss tid mellan ett riksdagsbeslut och reformens ikraftträdande, bör man enligt min mening ta upp följdlagstiftningsfrågan i en senare etapp. Delvis kommer frågan att tas upp i samband med den utredning (C 1985:02) om en verksförordning m. m. som regeringen nyligen har tillsatt. Vissa följdändringar bör dock göras redan i detta sammanhang. Jag återkommer till dem i avsnitt 2.5.

Det finns också andra utredningar som pågår eller utredningsförslag som statsmakterna ännu inte har tagit ställning till och som har anknytning till de förslag som jag lägger fram nu. Bl. a. har 1983 års demokratiberedning i sitt betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag föreslagit att förhållandet mellan förvaltningslagen och kommunallagen skall ses över från läsbarhetssynpunkt och från lagtekniska synpunkter.

En begränsad sådan översyn har gjorts inom regeringskansliet i samband med behandlingen av förvaltningsrättsutredningens förslag. Den har avsett reglerna om jäv, omröstning, reservation och hur beslut överklagas. Jag återkommer till samordningsproblemen när jag tar upp dessa särskilda frågor i det följande.

Mitt förslag: Förvaltningslagen byggs ut med nya regler om myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten, samverkan mellan myndigheter, enkelt och snabbt förfarande, lättbegripligt språk och muntlig handläggning. Dessa regler skall i princip tillämpas också inom den oreglerade kommunalförvaltningen. Reglerna om serviceskyldighet och samverkan skall dessutom omfatta även annan verksamhet hos myndigheterna än handläggning av ärenden.

Förvaltningsrättsutredningens förslag ligger i linje med mitt men går längre i vissa hänseenden.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är för att man i förvaltningslagen tar in föreskrifter av detta slag. Några är kritiska och framhåller att bättre kontakter mellan myndigheterna och medborgarna förutsätter en attitydförändring hos myndigheternas personal. De varnar för en övertro på effekten av allmänt hållna föreskrifter, som till en del redan finns på förordningsnivå, och menar att det inte innebär någon egentlig vinning att dessa upphöjs till lag. Flera remissinstanser anser att de nya reglerna kan verka kostnadsdrivande eller motverka de rationaliseringssträvanden som är nödvändiga av ekonomiska skäl.

Skälen för mitt förslag: Om man som jag vill ytterligare förbättra kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna, finns det flera olika medel att använda, av vilka lagstiftning bara är ett. Självfallet är jag medveten om att enbart nya föreskrifter inte undanröjer alla svårigheter som kan uppstå i kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna. Betydelsen av lagstiftning som ett medel att åstadkomma förbättringar på ett område som det förevarande skall å andra sidan inte underskattas. Bl. a. gäller erfarenhetsmässigt att lagstiftning ger underlag för praxisbildning hos myndigheterna, att den kan åberopas vid sådana granskningar av myndigheternas handlande som företas i skilda sammanhang och att den ofta kan tjäna som förlaga till interna tjänsteföreskrifter av skilda slag. När det som här gäller en reglering som i praktiken i första hand riktar sig till de offentliga tjänstemännen måste man också beakta att tjänstemannakåren av tradition anstränger sig att lojalt tolka och följa sådana beslut av statsmakterna som har lagform. Detta gäller också när det – som ju här måste bli fallet – är fråga om tämligen allmänt hållna föreskrifter.

Givetvis måste emellertid lagstiftning kombineras med andra åtgärder. Jag tänker då i första hand på utbildning. Just ny lagstiftning ger tillfälle att ordna den utbildning av myndigheternas personal som krävs för att den serviceanda som bör eftersträvas skall få fullt genomslag i förvaltningen. Tillsammans bör dessa två sätt att påverka myndigheterna och dessas personal ge en god effekt.

Jag delar kommitténs och flertalet remissinstansers uppfattning att förvaltningslagen bör byggas ut med regler om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, enkelt och snabbt förfarande,

lättnbegripligt språk och muntlig handläggning. Jag inser givetvis att för de allra flesta statliga förvaltningsmyndigheterna sådana lagregler inte har någon väsentlig annan rättslig betydelse än de föreskrifter som f. n. finns i samma ämnen och som har beslutats av regeringen. Genom att föreskrifterna tas in i en lag blir de emellertid tillämpliga också hos de förvaltningsmyndigheter som inte lyder under regeringen, dvs. bl. a. de kommunala myndigheterna.

Klart är vidare att sådana lagregler får betydelse även för de myndigheter som lyder under regeringen. Genom att riksdagen på detta sätt ställer sig bakom en reform kan den få bättre genomslagskraft än annars.

Beträffande kostnadseffekterna av de nya reglerna kan jag hänvisa till vad jag har uttalat i avsnitt 2.2 om kostnaderna för en reform. Det är alltså min uppfattning att reformen kan genomföras utan ökade kostnader. Självfallet innebär detta att resursskäl i många fall sätter en gräns för den servicenivå som kan upprätthållas. Jag återkommer till frågan.

Jag har tidigare (avsnitt 2.2) intagit den ståndpunkten att förvaltningslagen i princip inte skall vara tillämplig annat än vid ärendehandläggning. När det gäller myndigheternas serviceskyldighet talar emellertid starka skäl för att lagen i den delen skall tillämpas i all förvaltningsverksamhet.

Skall myndigheterna hjälpa enskilda till rätta, behövs det många gånger hjälp redan innan den enskilde har inlett något "ärende". Så t. ex. är hjälp med att fylla i en ansökningsblankett ofta nödvändig. Den som har fått sitt ärende avgjort hos en myndighet kan också behöva myndighetens bistånd för att förstå beslutet även om myndigheten har försökt att uttrycka sig lättnbegripligt. (Jag återkommer till frågan om ett enklare myndighets-språk.) Skall två myndigheter samarbeta med varandra kan det inte gärna alltid vara en förutsättning att båda handlägger ärenden. Till detta kommer att serviceaspekten givetvis ofta är framträdande när det gäller sådan förvaltningsverksamhet som inte har anknytning till särskilda ärenden utan avser s. k. faktiskt handlande från myndigheternas sida inom t. ex. kommunikations- eller sjukvårdsområdet. Servicereglerna bör därför gälla även annat än ärendehandläggning.

Det är många gånger svårt för den enskilde att skilja den oreglerade kommunalförvaltningen från förvaltningen i övrigt. Om de nya servicereglerna utformas så som jag föreslår, finns det från kommunal självstyrelsesynpunkt knappast fog för några invändningar mot att tillämpningsområdet för dessa regler blir detsamma som för tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens (1980:100) regler i samma och närbesläktade ämnen, dvs. utsträcks till att omfatta även den oreglerade kommunalförvaltningen. Jag förordar att så sker.

Jag kommer nu in närmare på de olika punkterna i mitt förslag.

Mitt förslag: Myndigheterna skall vara skyldiga att lämna enskilda upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp. Den som vänder sig till fel myndighet i en fråga bör få hjälp av myndigheten att komma rätt. Hjälp enligt dessa regler skall delvis vara beroende av en lämplighetsbedömning. Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Förvaltningsrättsutredningens förslag stämmer i allt väsentligt överens med mitt så när som på att serviceskyldigheten skall gälla utan någon annan begränsning än den som följer av sekretessbestämmelser och hän-syn till arbetets behöriga gång.

Remissinstanserna är till stor del positiva till de förordade reglerna. Från flera håll invänder man dock att den föreslagna serviceskyldigheten är alltför omfattande. Det framhålls att förslaget rimmar illa med tryckfrihets-förordningens regler om allmänna handlingars offentlighet. Enligt de tan- kar som bär upp dessa regler skall det nämligen stå varje myndighet fritt att vägra lämna ut uppgifter ur sådana handlingar som förvaras hos myndighe- terna men som inte är allmänna i tryckfrihetsförordningens mening. Re- missinstanserna hävdar vidare att utredningsförslaget också i övrigt går för långt såvitt gäller myndigheternas skyldighet att hjälpa enskilda. I det sammanhanget förs fram den synpunkten att en central myndighet, vars uppgift i första hand är att leda och samordna verksamhet på lägre nivå, bör kunna hänvisa en rådsökande att vända sig till en lokal myndighet.

Mot en regel om skyldighet att ha bestämda besöks- och telefontider anmärker några remissinstanser att den kan leda till begränsningar i till- gängligheten och alltså motverka sitt syfte.

JK efterlyser ett klarläggande i frågan huruvida felaktigheter i de besked myndigheterna lämnar enligt de nya servicereglerna kan grunda skade- ståndsansvar för staten.

Skälen för mitt förslag: Många människor behöver upplysningar, vägled- ning, råd och annan hjälp för att de skall kunna ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden. Advokathjälp o. d. är inte sällan en alltför omständlig och dyrbar utväg. Den rättshjälp som lämnas enligt rättshjälpslagstiftning- en bör liksom hittills reserveras i första hand för andra angelägenheter än förvaltningsärenden.

Den hjälp som enskilda behöver i förvaltningsärenden kan ofta bäst och billigast lämnas av de myndigheter som handlägger ärendena. Myndighe- terna bistår emellertid inte alltid den enskilde i den utsträckning som är önskvärd. Frågan är vad som i det läget kan göras för att hjälpbehovet inom nuvarande ekonomiska ramar skall tillgodoses bättre än f. n.

Jag anser att man framför allt bör se till att förvaltningspersonalen blir mer medveten om hur viktigt det är att myndigheternas handlande präglas av en strävan att bistå medborgarna. Som framgått har personalutbildning- en här en angelägen uppgift att fylla, men också lagstiftning bör användas för att stärka serviceandan i förvaltningen.

Det finns redan vissa allmänna bestämmelser i ämnet. Som framgår av det följande är de oenhetliga och splittrade på flera olika författningar.

Tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet är grundläggande för enskildas rätt till information från myndigheterna. Den rätt att ta del av myndigheternas handlingar som var och en har enligt dessa regler är vidsträckt men inte obegränsad.

En begränsning följer av tryckfrihetsförordningens definition av begreppet allmän handling. En del av myndigheternas handlingar faller utanför definitionen, t.ex. utkast, koncept och föredragningspromemorior i pågående ärenden. Sådana handlingar har allmänheten ingen rätt att få se.

I övrigt begränsas rätten att ta del av myndigheternas handlingar genom de sekretessregler som finns i främst *sekretesslagen*. Lagen innehåller dessutom vissa bestämmelser av servicekaraktär. Bl. a. är varje myndighet skyldig att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten (15 kap. 4 §). Skyldigheten gäller i den mån hinder inte möter på grund av någon bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Begreppet allmän handling har här samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen. Myndigheterna är alltså inte på grund av denna föreskrift skyldiga att lämna uppgifter ur sådana handlingar hos myndigheterna som inte är allmänna. I sekretesslagen finns vidare föreskrifter om myndigheternas skyldigheter när det gäller att ge allmänheten möjlighet att ta del av upptagningar för automatisk databehandling (15 kap. 9–12 §§).

De nu nämnda reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen gäller hos alla myndigheter, dvs. också inom den oreglerade kommunalförvaltningen.

För de statliga myndigheterna föreskrivs härutöver i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet (ändrad senast 1982:275), *serviceförordningen*, att dessa i lämplig utsträckning skall lämna allmänheten upplysningar i frågor som rör deras verksamhetsområden. För de kommunala myndigheterna och riksdagens myndigheter saknas en motsvarande allmän bestämmelse.

I den gällande *förvaltningslagen* finns vidare i 8 § en regel om vägledningsplikt. Denna regel innebär att myndigheterna är skyldiga att lämna den vägledning som behövs för att mindre brister i ansökningshandlingar o. d. i förvaltningsärenden skall bli avhjälpta. Regeln gäller inom hela förvaltningen med undantag för den oreglerade kommunalförvaltningen.

I övrigt finns inga allmänna bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas vägledningsplikt. Sedan länge anses det vara en närmast självklar eller underförstådd grundsats att dessa myndigheter är skyldiga att se till att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Hur långt denna skyldighet närmare bestämt sträcker sig och hur uppgiften att skaffa utredningen bör fördelas mellan myndigheten och den som är part i ärendet kan inte anges generellt utan beror på ärendets karaktär.

Här bör slutligen nämnas att enligt kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen (ändrad senast 1975:754), *kommissionärskungörelsen*, det hos en del statliga myndigheter skall finnas särskilda uppdragstagare, s. k. kommissionärer. Varje

kommissionär är med vissa begränsningar skyldig att åta sig uppdrag att lämna råd, upplysningar och annat bistånd i frågor som rör verksamhetsområdet för den myndighet som kommissionären är knuten till. Kommissionären har rätt till arvode av uppdragsgivaren.

För att reglerna om myndigheternas serviceskyldighet bättre än f. n. skall bidra till att stärka serviceandan i förvaltningen behöver de enligt min mening förenklas och göras enhetligare och överskådligare. De regler om väglednings- och upplysningsskyldighet som nu finns i förvaltningslagen och serviceförordningen bör ersättas med nya, mer heltäckande regler i förvaltningslagen.

De nya reglerna bör enligt min mening utformas så att myndigheterna blir skyldiga att bistå enskilda inte bara med upplysningar och vägledning utan också med råd och annan hjälp. Men skyldigheten kan inte vara obegränsad.

En given begränsning är till en början den som följer av sekretessreglerna.

Liksom hittills bör myndigheterna också kunna vägra att efterkomma en begäran om upplysningar ur allmänna handlingar när det är nödvändigt av hänsyn till arbetets behöriga gång. Jag tänker här framför allt på sådana fall då den enskildes begäran är så omfattande att myndigheten inte rimligen kan klara av den utan allvarliga störningar i det egna arbetet eller då andra viktiga och brådskande arbetsuppgifter måste gå före.

Vidare bör det enligt min mening också i fortsättningen vara möjligt för en myndighet att vägra lämna uppgifter ur sådana handlingar hos myndigheten som inte är allmänna i tryckfrihetsförordningens mening. En ändring på denna punkt skulle rubba förutsättningarna för reglerna om offentlighet och sekretess och få svåröverskådliga konsekvenser.

Också i övrigt måste servicereglerna ge utrymme för myndigheterna att säga nej till alltför långtgående önskemål om bistånd. Reglerna måste inte bara medge en smidig anpassning till den aktuella arbets- och resurssituationen. Myndigheterna behöver dessutom ha möjlighet att göra vissa begränsningar efter en mera allmän lämplighetsbedömning.

Mot denna bakgrund och med tanke på de skiftande förhållanden som råder anser jag att den begränsning som utredningen föreslår (dvs. hinder på grund av sekretess eller hänsynen till arbetets behöriga gång) inte är tillräcklig. En smidigare lösning är att serviceskyldigheten, efter mönster av den regel om upplysningsskyldighet som nu finns i serviceförordningen, gäller i lämplig utsträckning.

Vad som är lämpligt bör bedömas med hänsyn till flera faktorer. I centrum står givetvis den enskildes behov av hjälp. Frågans art bör också beaktas liksom bl. a. resursernas omfattning. Ibland behöver hänsyn också tas till organisatoriska skäl som det att en lokal myndighet hellre bör lämna hjälpen än en central inom samma verksamhetsorganisation. Vissa myndigheter med mycket vidsträckt verksamhetsområde, t. ex. JO, JK, universitet och högskolor, kan knappast ta på sig någon ny uppgift att fungera som allmänna upplysningscentraler. Råd hur man skall göra för att kringgå föreskrifter på en myndighets område bör myndigheten givetvis inte lämna. I ärenden där det finns flera enskilda parter med motstridiga intressen kan

det vidare skada tilltron till myndighetens opartiskhet, om myndigheten lämnar ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten. Också med tanke på dessa fall behöver serviceskyldigheten vara begränsad.

Mot en sådan ordning som jag nu har skisserat kan givetvis invändas att den enskilde blir i viss mån beroende av myndigheternas uppfattning om vad som är lämpligt. Man bör emellertid observera att de regler i ämnet som jag föreslår inte kommer att kunna tillämpas godtyckligt. Här som annars gäller grundlagens krav att myndigheterna måste iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen (1 kap. 9 § regeringsformen).

I enlighet med vad jag nu har sagt bör man i förvaltningslagen föreskriva att varje myndighet skall hjälpa enskilda till rätta på sitt område i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Det händer inte sällan att enskilda av misstag vänder sig till fel myndighet. I sådana fall är det rimligt att myndigheten hjälper den enskilde att komma rätt. Detta är enligt min mening så viktigt från rättssäkerhetssynpunkt att det bör särskilt föreskrivas i lagen.

Ett oeftergivligt krav är att myndigheterna måste vara tillgängliga för allmänheten. De måste ta emot besök och svara i telefon. Utredningens förslag att alla myndigheter skall åläggas att ha besöks- och telefontider har tillstyrkts av nästan alla remissinstanser. Också jag kan ansluta mig till grundtankarna bakom förslaget.

Jag vill emellertid framhålla att det från allmänhetens synpunkt givetvis är en fördel, om en myndighet har möjlighet att ta emot besök och telefonsamtal under kontorstid utan begränsning till särskilda tider på dagen. Ett krav på besöks- och telefontider bör inte uttryckas så att det kan ge underlag för uppfattningen att begränsad tillgänglighet bör vara det normala. Strävan bör självfallet vara att myndigheterna – med beaktande av tillgängliga resurser och av de serviceanspråk som följer av verksamhetens art – skall vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Detta bör framgå tydligare av lagtexten än enligt utredningsförslaget.

I sammanhanget vill jag nämna att jag har övervägt möjligheten att i förvaltningslagen inarbeta de regler av servicekaraktär som finns i sekretesslagen. Dessa regler omfattas emellertid av det utredningsuppdrag som regeringen har lämnat data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06) genom tilläggsdirektiv i december 1984 (Dir 1984:48). Mot den bakgrunden bör de lämnas oändrade nu.

I viss mån beslätade med servicereglerna är de regler i 8 § datalagen (1973:289) som gäller rättelser av oriktiga personuppgifter i personregister och som också omfattas av data- och offentlighetskommitténs utredningsuppdrag. Jag kan i detta sammanhang erinra om att datainspektionen i väntan på resultatet av kommitténs arbete på uppdrag av regeringen i mars 1985 har meddelat allmänna råd beträffande tillämpningen av dessa regler i datalagen.

Som en följd av de nya reglerna om myndigheternas serviceskyldighet kommer den skyldighet att hålla sig med kommissionärer, som vissa stat-

liga myndigheter f. n. har, att bli överflödig. Kommissionärskungörelsen bör därför upphävas. Om riksdagen antar det förslag som jag nu lägger fram, avser jag att återkomma till regeringen med förslag om detta.

En remissinstans har berört frågan om det allmännas skyldighet att ersätta sådana skador som kan tänkas uppstå genom att en myndighet gör fel när den fullgör sin serviceskyldighet enligt de nya reglerna. I lagrådsremissen uttalade jag på denna punkt att mitt förslag inte innebar någon ändring i det rådande rättsläget och att detta i praktiken betydde att skadestånd sällan skulle komma att utgå. *Lagrådet* har i sitt yttrande gjort vissa kompletterande uttalanden som jag kan ansluta mig till. Lagrådet har sålunda framhållit att en förutsättning för att staten eller en kommun skall bli skadeståndsskyldig enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen är att det har begåtts fel eller försummelse "vid myndighetsutövning". Härav följer enligt förarbetena (se prop. 1972:5 s. 498 ff) att råd och upplysningar till allmänheten, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, i princip inte grundar någon skadeståndsskyldighet.

Att det i den praktiska tillämpningen inte sällan kan uppkomma gränsdragningsproblem är uppenbart. Det är också att märka att det i 2 kap. 2 § skadeståndslagen talas om fel eller försummelse "vid" – inte "genom" – myndighetsutövning. Det innebär bl. a. att felaktiga upplysningar angående myndighetsutövning kan utlösa ett skadeståndsansvar. Frågan huruvida staten resp. en kommun bör åläggas skadeståndsskyldighet i sådana fall har nyligen prövats av högsta domstolen (DT 46 och 47/1985).

Samverkan mellan myndigheter

Mitt förslag: Myndigheterna skall samverka och lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten. En ny regel införs om myndigheternas möjligheter att själva inhämta de upplysningar och yttranden från andra myndigheter som behövs.

Förvaltningsrättsutredningens förslag är i sak detsamma som mitt. Utredningen föreslår dock ingen uttrycklig regel om att myndigheter själva skall begära upplysningar och yttranden från andra myndigheter.

Remissinstanserna: De flesta tillstyrker att frågan om myndigheternas skyldighet att bistå varandra skall regleras i förvaltningslagen och godtar den formulering som utredningen föreslår. De som ställer sig kritiska i denna del hänvisar till att sekretesslagens bestämmelser om uppgiftslämnande myndigheter emellan är tillräckliga och till att förvaltningslagen i huvudsak endast bör reglera förhållandet mellan den enskilde och myndigheten.

Några anser att det bör komma till uttryck i lagen att myndigheter kan kräva betalning av varandra för biståndet. Från kommunalt håll föreslås att det skall framgå att statliga myndigheter inte får begära långtgående utredningsinsatser av kommunerna inom den oreglerade kommunala sektorn.

Skälen för mitt förslag: Det är sedan gammalt en självklar princip att myndigheterna skall biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån (jfr prop. 1973:90 s. 396). Tidigare kom principen till uttryck i 1809 års regeringsform genom en bestämmelse om att myndigheterna skulle "räcka varandra handen" (47 §). F. n. gäller den föreskriften i 15 kap. 5 § sekretesslagen att myndigheterna på begäran skall lämna varandra uppgifter som de förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna föreskrift tar dock uppenbarligen sikte bara på en begränsad del av den samverkan som avsågs med regeln i 1809 års regeringsform. Att det f. n. inte finns någon allmän regel om samverkan mellan myndigheterna måste enligt min mening anses som en brist.

En ny regel om myndigheternas samverkan bör till en början ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen blir mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Att myndigheterna därvid, även när de har olika inriktning, strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens är naturligtvis mycket väsentligt.

En regel i ämnet är emellertid motiverad även som ett led i regleringen av myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten. En ganska vanlig orsak till att förvaltningsförfarandet ibland blir krångligt och drar ut på tiden är nämligen att den enskilde måste vända sig till flera olika myndigheter för att få sitt ärende avgjort. Den som söker ett tillstånd hos en myndighet hänvisas t. ex. att ta kontakt också med flera andra myndigheter för att få de intyg, yttranden, registerutdrag och liknande som skall bifogas ansökan.

Jag anser att det i viss utsträckning är möjligt och lämpligt att den handläggande myndigheten själv tar den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet skall bli tillräcklig. Detta ligger i linje med strävandena att göra förvaltningen mer serviceinriktad. En förutsättning är då att myndigheterna lämnar varandra det bistånd som de kan lämna inom ramen för sin verksamhet.

Jag förordar därför i likhet med kommittén och en majoritet bland remissinstanserna att en särskild regel om bistånd myndigheter emellan skall tas in i förvaltningslagen. Av lagen bör också framgå att den myndighet som handlägger ett ärende där någon enskild är part själv kan inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter.

När det gäller farhågorna för alltför långtgående anspråk på kommunerna vill jag framhålla att det i första hand ankommer på den myndighet som får en begäran om hjälp att bedöma förutsättningarna för att den skall kunna lämna hjälpen inom ramen för sin verksamhet.

Det är enligt min mening inte lämpligt att i förvaltningslagen reglera frågan om en myndighet som bistår en annan skall ha rätt till ersättning för detta.

En särskild form för samverkan mellan myndigheter är att en myndighet inhämtar yttrande från en annan genom remiss. En rationell samverkan i denna form förutsätter att varje remiss föregås av en noggrann prövning av behovet av åtgärden. En regel om detta finns f. n. i 10 § förvaltningslagen. Den regeln bör enligt min mening finnas kvar som ett komplement till de nya samverkansreglerna.

Mitt förslag: Förvaltningslagen skall innehålla nya regler om enkelt, snabbt och billigt förfarande och om lättbegripligt språk. Reglerna skall gälla handläggningen av ärenden där någon enskild är part.

Förvaltningsrättsutredningens förslag går längre än mitt förslag genom att reglerna skall gälla all förvaltningsverksamhet.

Remissinstanserna: En majoritet stöder utredningsförslaget. Från kommunalt håll hävdas dock att kraven på enkelhet, snabbhet m. m. är alltför kategoriska för att passa på hela det kommunala området.

Skälen för mitt förslag: Som jag redan har sagt är det viktigt för rättssäkerheten att myndigheterna handlägger sina ärenden så enkelt och snabbt som möjligt och att kontakterna mellan dem och medborgarna underlättas. Väsentligt är också att handläggningen inte medför större kostnader än nödvändigt. Dessa synpunkter bör komma till klart uttryck i förvaltningslagen men får givetvis inte överdrivas så att de kommer i konflikt med rimliga krav på noggrannhet m. m. Det är uppenbart att dessa synpunkter har störst betydelse när det gäller handläggningen av förvaltningsärenden och – sett ur förvaltningslagens perspektiv – framför allt ärenden där någon enskild är part.

I lagen bör därför föreskrivas att myndigheterna skall handlägga sina ärenden så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. För att denna regel skall passa inom hela den offentliga sektorn bör den begränsas till att gälla sådana ärenden där någon enskild är part. Om regeln utformas på det sättet, synes den ändamålsenlig också inom den icke specialreglerade kommunalförvaltningen.

Det är givetvis den enskildes intresse av förenkling som måste stå i centrum. För att det inte skall råda någon tvekan om detta, bör man också ålägga varje myndighet att sträva särskilt efter att göra det enkelt för den enskilde i ärendet att ha med den att göra.

De svårigheter som enskilda f. n. ställs inför i sina kontakter med myndigheterna beror ofta på att den språkliga utformningen av myndigheternas skrivelser och beslut är mindre god. Ålderdomliga, stela och svårbegripliga formuleringar försvårar läsningen. Av lagtexten bör det därför också framgå att myndigheterna skall uttrycka sig så lättbegripligt som möjligt. Mitt förslag på denna punkt ligger i linje med vad språkvårdsutredningen har föreslagit i sin rapport (Ds C 1985:3) Klarspråk – en grund för god offentlig service. De nu nämnda föreskrifterna bör ges en framträdande plats i lagen, lämpligen först bland de regler som enbart gäller handläggningen av ärenden.

Mitt förslag innebär alltså att förvaltningslagen bör tillföras ett par regler som närmast är av målsättningskaraktär. Möjligheterna att åstadkomma förändringar enbart genom sådana regler är begränsade. Förslaget i denna del får emellertid inte ses isolerat.

Avsikten är att reglerna om enkelhet, snabbhet m. m. skall vara vägledande vid tillämpningen av flera andra regler i lagen. Samtidigt anvisar

reglerna riktlinjer för hur man i praxis bör se på en del frågor som inte är närmare reglerade i lagen, t. ex. frågan i vilka fall en ansökan kan göras muntligt.

Prop. 1985/86: 80

Muntlig handläggning

Mitt förslag: Den nuvarande regeln i förvaltningslagen om rätt för enskilda att lämna uppgifter muntligt när det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång kompletteras med en ny regel som innebär att myndigheten skall se till att handläggningen vid behov blir muntlig även om den enskilde inte har begärt det. Behovet skall bedömas med särskild hänsyn till att det måste bli så enkelt som möjligt för enskilda att ha med myndigheten att göra.

Förvaltningsrättsutredningens förslag: Enskilda skall ha rätt att inleda ärenden muntligt. Den som är part skall också ha rätt att lämna uppgifter muntligt under handläggningen utom i sådana fall då uppgifterna måste antas sakna betydelse i ärendet. Detta skall gälla inte bara vid egentlig myndighetsutövning utan också i övrigt, t. ex. i myndigheternas affärsverksamhet.

Remissinstanserna: Nästan alla delar uppfattningen att bruket av muntliga kontakter mellan myndigheter och enskilda bör uppmuntras. De flesta godtar också att enskilda får en i princip ovillkorlig rätt att inleda ärenden muntligt. Ganska många (ett 15-tal) är dock kritiska och anmärker bl. a. att rätten blir beroende av hur speciallagstiftningen utformas.

Från flera håll ifrågasätts också om det verkligen är ändamålsenligt med en ovillkorlig rätt till muntligt inledande. En sådan ordning kan nämligen lätt leda till att det uppstår missförstånd mellan den enskilde och myndigheten, med ökat krångel, merarbete, merkostnader och tidsutdräkt som följd.

De flesta remissinstanserna godtar att enskilda skall ha rätt att lämna uppgifter muntligt under handläggningen utom i sådana fall då uppgifterna måste antas sakna betydelse. Några befarar dock att en så vidsträckt rätt kan missbrukas och anser att den nuvarande hänvisningen till "arbetets behöriga gång" innebär en lämpligare begränsning.

Skälen för mitt förslag: När förvaltningslagen kom till var utgångspunkten den hävdvunna principen att förfarandet i förvaltningsärenden normalt är skriftligt men med de muntliga inslag som motiveras av bl. a. ärendets karaktär. Lagen innehåller bara en regel i ämnet (16 §). Regeln gäller i ärenden om myndighetsutövning mot enskilda och innebär att den som är part och vill lämna uppgifter muntligt i ärendet, skall få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Många enskilda är ovana vid att uttrycka sig skriftligt och har följaktligen svårt att meddela sig med myndigheterna på det sättet. Därför är det viktigt att enskilda har rätt att lämna uppgifter muntligt till myndigheterna. Jag tänker då inte så mycket på formliga muntliga förhandlingar utan främst på mera informella telefonkontakter och sammanträffanden mellan t. ex. föredraganden i ärendet och den enskilde.

Rätten att lämna uppgifter muntligt gäller f. n. under förutsättning att arbetets behöriga gång inte hindras. Ingen har anmärkt på att den förutsättningen i tillämpningen skulle ha lett till att muntligt uppgiftslämnande tillåts i otillräcklig omfattning. Mot denna bakgrund anser jag att den nuvarande regeln om detta inte bör ändras. Enligt min mening är det inte heller motiverat att man vidgar regelns tillämpningsområde till att omfatta andra ärenden än sådana som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Lagen bör dock kompletteras med en ny regel i ämnet. I konsekvens med den vägledningsskyldighet, som jag menar att myndigheterna skall ha, bör lagstiftaren slå fast att myndigheterna skall se till att handläggningen vid behov blir muntlig, även om den enskilde inte har begärt det. Regeln bör utformas så att behovet bedöms med särskild hänsyn till att det måste bli så enkelt som möjligt för den enskilde att ha med myndigheterna att göra.

Det jag nu har sagt om muntlig handläggning förutsätter att ett ärende har inletts. En särskild fråga är om också själva inledandet skall få ske muntligt.

Detta är en fråga som inte bör regleras i förvaltningslagen. En regel om rätt till muntligt inledande är knappast möjlig att upprätthålla i så stor utsträckning att den försvarar sin plats i lagen. En sådan regel skulle nämligen med all sannolikhet ge upphov till en mängd avvikande specialregler.

I den mån frågan inte är reglerad i specialförfattningarna bör en myndighet ta hänsyn till den allmänna regeln om enkelhet och snabbhet m. m. som jag tidigare har förordat när myndigheten bedömer om en muntlig ansökan e. d. kan godtas.

I sammanhanget vill jag betona att ett viktigt syfte med de nya regler om myndigheternas serviceskyldighet som jag föreslår är just att den enskilde skall kunna få hjälp med att fylla i ansökningsblanketter o. d.

Tolkning och översättning

Mitt förslag: Den nuvarande regeln att myndigheterna vid behov bör anlita tolk ändras inte. Regelns tillämpningsområde vidgas till att omfatta också den oreglerade kommunalförvaltningen.

Förvaltningsrättsutredningens förslag: I alla ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda skall myndigheterna vara skyldiga att anlita och bekosta tolkar och översättare, om det behövs för att den enskilde skall kunna ta till vara sin rätt.

Remissinstanserna: De flesta tillstyrker förslaget. Ett tiotal instanser påpekar dock att förvaltningsrättsutredningens förslag innebär att myndigheterna måste anlita tolkar och översättare i större utsträckning än f. n. och att det alltså medför ökade kostnader. Flera remissinstanser ifrågasätter om inte den enskilde bör stå för tolk- och översättningskostnaderna i vissa fall.

Det anmärks också att förvaltningsmyndigheternas ansvar för översättning av handlingar enligt förslaget går längre än det som gäller för allmän domstol enligt 33 kap. 9 § rättegångsbalken.

Den särskilda utredaren i tolkfrågan: I den inledningsvis nämnda promemorian Ds H 1982:2 föreslår utredaren att myndigheterna skall få använda oauktoriserade tolkar och översättare endast när bara sådana finns att tillgå eller det av särskilda skäl är motiverat att använda sådana.

Remissinstanserna: Ett 20-tal remissinstanser har synpunkter på den särskilda utredarens förslag att myndigheterna i första hand skall anlita auktoriserade tolkar och översättare. En knapp majoritet tillstyrker förslaget. En minoritet bestående av bl. a. riks försäkringsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, näringsfrihetsombudsmannen och ett par länsstyrelser är kritisk. Kritiken går bl. a. ut på att en sådan regel som utredaren föreslår kan öka kostnaderna och minska effektiviteten.

Arbetsgruppen i tolkfrågan stöder i princip den särskilda utredarens förslag men påpekar att det finns komplikationer. Bl. a. kommer det under överskådlig tid inte att finnas auktoriserade översättare att tillgå i önskvärd utsträckning. När exempelvis svåra medicinska eller tekniska texter skall översättas kan det ofta vara motiverat att man anlitar en oauktoriserad person med specialistkunskaper. Något eget förslag lägger arbetsgruppen inte fram i Ds H 1984:11.

Skälen för mitt förslag: Myndigheternas skyldighet att ordna med tolkning och översättning i förvaltningsärenden regleras f. n. i 9 § förvaltningslagen. Enligt denna regel bör myndigheten vid behov anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska språket eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad. Regeln tar sikte inte bara på muntlig tolkning vid förhandlingar, förhör osv. utan också på skriftlig översättning när handlingar på främmande språk ges in till myndigheterna eller när dessa skall meddela sig skriftligt med någon som inte förstår svenska. När jag i fortsättningen använder ordet tolk, syftar jag också på översättare.

Tolkregeln i förvaltningslagen var ursprungligen formulerad som en får-regel men skärptes år 1979 till en bör-regel. Skärpningen motiverades med att det inte var tillfredsställande att lagen gav utrymme för myndigheterna att låta bli att använda tolk när sådan behövdes och fanns att tillgå (prop. 1978/79:111 bil. 1 s. 3).

För egen del anser jag att den som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning. Vilken utsträckning som är rimlig beror bl. a. på tillgången på tolkar. Tillgången kan – framför allt när det gäller sådana språk som få i vårt land behärskar – variera från en ort till en annan och även växla med tiden. Kostnaden för samhällets tolkservice måste också stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde.

Med hänsyn till detta anser jag att något absolut krav på tolkning och översättning inte bör föreskrivas i förvaltningslagen. Den nuvarande regeln är en ändamålsenlig basregel och bör behållas.

Regeln bör dock ges ett vidare tillämpningsområde än f. n. Att behålla ett undantag för den oreglerade kommunalförvaltningen synes inte motiverat. Även inom den delen av förvaltningen torde man numera i allmänhet

anlita tolk när det behövs och sådan finns att tillgå. Mitt förslag att regelns tillämpningsområde skall vidgas innebär alltså bara att man lagfäster praxis på området. Självfallet får det liksom f. n. ytterst bero på en prövning av omständigheterna i det särskilda fallet, om behov av tolkhjälp skall anses föreligga.

När en myndighet anlitar tolk måste den givetvis se till att tolken är tillräckligt kvalificerad och i övrigt lämplig för uppgiften. Att tolken är auktoriserad av kommerskollegium enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare innebär en garanti för att han eller hon är kvalificerad. En auktoriserad tolk är därför oftast att föredra framför en oauktoriserad. Framför allt gäller detta i ärenden av större vikt från allmän eller enskild synpunkt.

I vissa speciella typer av ärenden kräver valet av tolk särskild omsorg. I t. ex. ärenden enligt utlänningslagstiftningen där någon åberopar politiskt flyktingskap är frågan helt naturligt ofta känslig. Tolkens neutralitet skall i inget fall kunna ifrågasättas.

I princip anser jag att myndigheterna bör använda oauktoriserade tolkar bara när auktoriserade inte finns att tillgå. Jag har övervägt möjligheten att komplettera förvaltningslagen med en föreskrift av denna innebörd. För min del är jag dock inte övertygad om att en sådan föreskrift behövs. Den kan f.ö. lätt missförstås och leda till en onödigt byråkratisk syn på tolkfrågan. Jag tänker då på att många ärenden i förvaltningen är av enkel och okomplicerad karaktär. I sådana ärenden kan handläggningen ofta klaras utan hjälp av någon särskild tolk eftersom den inte kräver annat än ganska ordinära språkkunskaper.

Frågan om vilka kompetenskrav som bör ställas på de tolkar som myndigheterna anlitar bör mot denna bakgrund inte regleras i förvaltningslagen.

Min ståndpunkt utesluter inte att det i en eller annan grupp av ärenden kan finnas skäl att genom specialbestämmelser ställa högre krav på tolkservice. Frågan bör uppmärksammas fortlöpande i lagstiftningsarbetet.

Det jag nu har sagt om användningen av tolkar gäller också frågan om auktoriserade översättare bör anlitas av myndigheterna.

Jag har i denna fråga samrått med statsråden Hellström och Gradin.

2.4 Beslutsfattandet i förvaltningen

Mitt förslag: Frågorna om omröstningsmetod och reservationsrätt i förvaltningsärenden regleras i förvaltningslagen på följande sätt.

När en styrelse, en nämnd eller ett liknande organ med flera ledamöter skall besluta på en statlig myndighets vägnar och enighet inte kan nås, sker öppen omröstning i det väsentliga enligt den metod som nu används bl. a. i riksdagen och inom den kommunala sektorn. I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda skall dock ingen ledamot ha rätt att helt lägga ner sin röst. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Den s.k. kollegiala omröstningsmetoden, dvs. den metod som används hos bl. a. domstolarna, skall användas inom förvaltningen endast när det är särskilt föreskrivet.

Varje närvarande ledamot skall ha rätt att reservera sig mot ett beslut. Också en föredragande eller annan befattningshavare som inte är beslutsfattare men som är närvarande vid den slutliga handläggningen skall ha rätt att få sin avvikande mening antecknad.

Hos kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter skall motsvarande regler i kommunallagstiftningen tillämpas i stället för de nu nämnda reglerna.

Förvaltningsrättsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med mitt. En olikhet är dock att omröstningen i vissa fall skall göras med slutna röstsedlar, nämligen om ärendet avser val. Till skillnad från mitt förslag skall skyldigheten att delta i omröstning och beslut gälla alla typer av ärenden och inte bara sådana som avser myndighetsutövning mot enskilda. En tredje olikhet är att det skall vara ett villkor för att en ledamot skall ha rätt att reservera sig att ledamoten har blivit överröstad.

Vidare skall — tvärt emot vad jag föreslår — en föredragande eller annan befattningshavare som medverkar vid beslutet på annat sätt än som beslutsfattare inte ha rätt att få sin avvikande mening antecknad.

Ytterligare en olikhet är att förvaltningslagens regler i ämnet skall tillämpas också inom den specialreglerade kommunalförvaltningen.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser stöder utredningens förslag utom så till vida att de förordar att föredragande och andra som inte är beslutsfattare skall ha rätt att få sin avvikande mening antecknad.

Några ifrågasätter om inte den kollegiala omröstningsmetoden är lämpligare i disciplinärenden o. d., i ärenden hos domstolsliknande nämnder och i administrativa ärenden hos domstolarna.

Bl. a. Landstingsförbundet kritiserar förslaget att ingen skall ha rätt att lägga ner sin röst. En remissinstans vänder sig mot förslaget att endast den som har blivit överröstad skall ha rätt att reservera sig.

Från kommunalt håll påpekas att förslaget innebär att man får delvis olika regler inom den specialreglerade kommunalförvaltningen och den oregrerade kommunala sektorn. Önskemål framförs om att samma regler skall gälla i all kommunal verksamhet för att det inte skall uppstå missförstånd och tolkningsproblem.

Skälen för mitt förslag: I det stora flertalet förvaltningsärenden beslutar en enda person på myndighetens vägnar. Men det förekommer också i många fall att beslutet fattas av flera personer gemensamt. Det beslutande organet är då vanligen en lekmanastyrelse eller lekmananämnd.

Tidigare förekom det på många områden att förvaltningsbeslut fattades av en tjänstemannastyrelse. Dessa s.k. kollegier har numera försvunnit utom på några få områden. De finns fortfarande kvar inom utbildningsväsendet och i administrativa ärenden hos domstolarna. Det finns också hos en del andra myndigheter särskilda disciplinnämnder som beslutar på myndighetens vägnar i vissa personaladministrativa ärenden och som består av enbart tjänstemän.

Mycket vanligt är att tjänstemän medverkar vid ett beslut på annat sätt än som beslutsfattare, t. ex. som föredragande, som chef för en berörd enhet inom myndigheten eller som särskilt tillkallad rådgivare. Dessa situationer lämnar jag tills vidare åt sidan när jag nu först behandlar frågan hur själva beslutsfattandet (omröstningen) skall gå till i sådana fall då beslutsfattarna är fler än en och enighet inte kan nås.

Omröstningsmetoden

Det ligger i sakens natur att de som skall besluta gemensamt i ett ärende när olika meningar uppkommer bör se efter om enighet kan uppnås genom diskussion, argumentation, lyhördhet för motargument osv. Bara om detta inte lyckas, behöver man rösta om utgången.

Som det nu är brukar i huvudsak två omröstningsmetoder användas inom förvaltningen, nämligen den kollektiva metoden och den kollegiala.

Den kollektiva omröstningsmetoden kan betecknas som riksdagsmetoden. Den överensstämmer nämligen i det väsentliga med den ordning för beslutsfattande som gäller i riksdagen. Beslutsfattandet börjar med ett acklamationsförfarande. Ordföranden framställer ett förslag (proposition) som formuleras så att det kan besvaras med ja eller nej. Med ledning av ledamöternas ja- och nejsvar, och kanske också av den föregående överläggningen, bedömer ordföranden vilken utgången har blivit och ger sin uppfattning om denna till kända. Om ingen ledamot begär omröstning, befäster ordföranden detta beslut. På begäran av någon ledamot skall omröstning ske. Utgången bestäms av vilket förslag som får enkel majoritet.

Om det förekommer fler än två förslag, är tillvägagångssättet följande med den kollektiva metoden. Det förslag som enligt ordföranden har segrat vid acklamationsförfarandet blir huvudförslag. Mot detta skall ställas ett av motförslagen. Vilket av motförslagen som skall bli motförslag vid huvudomröstningen avgörs genom särskilda omröstningar (omröstning om kontraposition i huvudomröstningen). Motförslagen elimineras då undan för undan på så sätt att två av dem alltid ställs mot varandra. Det som vinner går vidare till nästa omröstning osv. tills bara ett motförslag återstår för huvudomröstningen. Det förslag som då får enkel majoritet blir myndighetens beslut.

Omröstningen görs normalt öppet men kan ibland göras med slutna röstsedlar, nämligen när ärendet avser val eller tjänstetillsättning. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst, utom när omröstningen är slut. Då träffas i stället avgörandet genom lottning.

Den kollegiala omröstningsmetoden kan också kallas för domstolsmetoden eftersom den tillämpas bl. a. i domstolarnas rättskipning. Vid omröstning mellan två eller flera meningar enligt den metoden tillkännager ledamöterna sina ståndpunkter i en bestämd turordning. Vanligen röstar den yngste först, om inte någon ledamot har ett särskilt ansvar för ärendet (eller nämndemän deltar i en domstol). Vid röstsammanräkningen gäller i första hand majoritetsprincipen. Om det föreligger fler än två meningar, är huvudprincipen att den mening som får fler röster än någon annan blir bestämmande.

Omröstning enligt den kollegiala metoden görs alltid öppet. Vid lika röstetal gäller som huvudregel att ordföranden har utslagsröst. Från denna regel görs vissa undantag. I förvaltningsärenden som påminner om brottmål har man sålunda ansett att den ståndpunkt som är mildast för den enskilda parten bör vara utslagsgivande vid lika röstetal. Avsteg från regeln om ordförandens utslagsröst görs också 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 enkel röstövertikt nås.

Om man ser till förvaltningen i dess helhet, torde den kollektiva metoden vara vanligast. Endast den förekommer inom den kommunala sektorn. Föreskrifter om denna metod finns i 3 kap. 10 § kommunallagen (1977:179) och 5 kap. 13 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter. De specialförfattningar som reglerar vissa kommunala verksamheter (socialtjänsten, byggnadsväsendet osv.) hänvisar till kommunallagen på denna punkt.

Inom den statliga sektorn är bilden splittrad och läget delvis oklart. Här var ursprungligen den kollegiala metoden den helt dominerande. I allt större utsträckning har emellertid också de statliga myndigheterna kommit att tillämpa den kollektiva metoden i stället för den kollegiala.

För en del statliga nämnder o. d. föreskrivs uttryckligen i olika lagar och förordningar att rättegångsbalkens regler om omröstning vid domstol skall tillämpas. Vanligare är dock att det föreskrivs att som beslut skall gälla den mening som de flesta ledamöterna enar sig om eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. Denna formulering går tillbaka till den tid då den kollegiala omröstningsmetoden var den enda som användes hos statliga myndigheter. Men ordalydelsen utesluter inte den kollektiva metoden.

En undersökning (se Förvaltningsrättslig Tidskrift 1979 s. 192) som gjordes för några år sedan och som omfattade ett 100-tal statliga styrelser och nämnder visar att de båda metoderna är ungefär lika vanliga inom statsförvaltningen. Valet av metod varierar mellan myndigheterna. Det finns ingen konsekvent linje. Så t. ex. används den kollektiva metoden hos vissa länsstyrelser och den kollegiala hos andra. Undersökningen visar också att det mera sällan förekommer att omröstningsreglerna ställs på sin spets.

Man kan enligt min mening knappast hävda att någon av metoderna generellt sett är överlägsen den andra. Däremot måste det anses vara en brist att gällande regler i många fall inte ger klart besked om vilken metod som skall användas. Oklarhet i detta avseende har lett till tvekan och omotiverade skillnader i tillämpningen. Reglerna behöver därför göras klarare och enhetligare.

Jag anser att den kollektiva metoden regelmässigt är en ändamålsenlig ordning för omröstning i förvaltningsärenden. Styrelser, nämnder och liknande organ inom förvaltningen har i stor utsträckning ledamöter som hämtas från partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar där den kollektiva metoden är stadigt förankrad. Som jag redan har sagt har denna metod också kommit att tillämpas i allt större utsträckning bland myndigheterna.

Jag ansluter mig därför till utredningens och nästan alla remissinstansers uppfattning att man i förvaltningslagen bör föreskriva att den kollektiva metoden skall användas vid omröstning i förvaltningsärenden.

Ett stort antal bestämmelser i olika speciallagar och myndighetsinstruktioner blir med mitt förslag överflödiga och kan upphävas. Vissa specialbestämmelser behövs dock också i fortsättningen.

Jag tänker då i första hand på att en del statliga nämnder har en funktion och organisation som liknar domstolarnas. För sådana domstolsliknande nämnder bör man enligt min mening ha avvikande specialregler som innebär att dessa myndigheter liksom hittills skall använda i princip samma omröstningsmetod som domstolarna, dvs. den kollegiala metoden.

Också inom förvaltningsverksamheten i övrigt är det ibland motiverat med specialbestämmelser av denna innebörd, framför allt i sådana fall då det beslutande organet är ett tjänstemannakollegium.

Om riksdagen antar det förslag som jag nu lägger fram, bör specialförfattningarnas omröstningsregler ses över i enlighet med vad jag nu har sagt så att nödvändiga följdändringar kan göras. Översynen kan lämpligen samordnas med den utredning (C 1985:02) om en verksförordning m. m. som nyligen har tillsatts efter beslut av regeringen (Dir 1985:34).

Skyldigheten att delta i beslut

En särskild fråga är om ledamöter skall ha rätt att lägga ner sin röst.

För vissa myndigheter är frågan f. n. löst genom att de specialförfattningar som reglerar verksamheten hänvisar till rättegångsbalkens omröstningsregler. Enligt dessa regler är en ledamot i princip skyldig att delta i varje omröstning och beslut.

I övrigt saknas med få undantag uttryckliga bestämmelser i frågan. När den kollegiala omröstningsmetoden används brukar man dock allmänt anse att varje ledamot är skyldig att rösta.

Med den kollektiva metoden anses det däremot ofta följa att ledamöter har rätt att lägga ner sin röst. Denna uppfattning är vedertagen inom kommunalförvaltningen och brukar motiveras bl. a. med den synpunkten att, om en ledamot från ett politiskt parti har förhinder vid omröstningen, en annan ledamot från ett annat politiskt parti bör kunna kvitta ut sig så att styrkebalansen mellan partierna inte rubbas.

Huvudregeln bör enligt min mening vara att var och en som är satt att besluta på en statlig myndighets vägnar deltar i avgörandena oavsett vilken omröstningsmetod som används. Det är framför allt rättssäkerhetssynpunkter som talar för en sådan ordning. Om alla ledamöter deltar i beslutsfattandet, får detta nämligen generellt sett antas bli säkrare.

Vad jag har sagt nu gäller framför allt i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. I andra ärenden (t. ex. vid avgivande av remissyttranden, upphandling och egendomsförvaltning) gör sig intresset av att varje ledamot deltar i avgörandet i allmänhet inte gällande på samma sätt. I sådana ärenden kan det också ibland finnas beaktansvärda skäl för en ledamot att avstå från att delta i ett beslut.

Jag förordar därför att man kombinerar regeln om kollektiv omröstningsmetod i förvaltningslagen med en föreskrift som innebär att ingen får avstå helt från att rösta i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. I andra ärenden bör däremot inte någon sådan ovillkorlig regel gälla.

Frågan om vilken omröstningsmetod som bör gälla hos kommunala myndigheter tar jag upp i ett särskilt avsnitt längre fram. Jag övergår nu till att behandla några särskilda frågor som rör beslutsfattandet hos statliga myndigheter.

En remissinstans har ifrågasatt om man inte samtidigt bör föreskriva en närvaroplikt för ledamöterna i en styrelse e. d. Detta anser jag inte nödvändigt. Det ligger nämligen i sakens natur att den som har åtagit sig ett uppdrag i t. ex. en verksstyrelse är skyldig att delta i styrelsesammanträdena utom när han har förhinder.

En annan synpunkt som har förts fram vid remissbehandlingen är att ledamöter kan ställas inför sådana konflikter mellan sin ställning som ledamot i ett kommunalt organ och sitt uppdrag i en statlig myndighetsstyrelse e. d. som motiverar att de avhåller sig från att delta i ett avgörande hos det statliga organet. Jag kan ha förståelse för denna synpunkt. Den gör sig dock snarast gällande i sådana ärenden som inte avser myndighetsutövning. För fall då ett ärende avser myndighetsutövning mot enskilda anser jag att det med ett uppdrag hos en statlig myndighet bör följa en skyldighet att ge till känna sin mening, om inte jävsreglerna är tillämpliga.

Genom det system med suppleanter som gäller kan man ofta undvika att förhinder för ledamöter leder till att styrkebalansen rubbas mellan olika intressen som är företrädade i det beslutande organet. Detta kan dock inte alltid undvikas. Någon gång kan det hända att en ersättare inte finns tillgänglig. Ersättaren kan också företräda en annan organisation än den ordinarie ledamoten. Frågan är om det för dessa mindre vanliga fall är motiverat med en särskild regel om undantag från kravet på deltagande i ett avgörande.

Jag anser inte det. Som jag redan har sagt är det ett rättssäkerhetsintresse att så många av ledamöterna som möjligt deltar i myndighetens beslut, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskilda. Samtidigt är utrymmet för politiska värderingar och åsikter i sådana ärenden mer begränsat än annars. Mot den bakgrunden bör man enligt min mening inte införa någon undantagsregel av detta slag.

Ibland skall flera omröstningar äga rum i samma ärende, nämligen när fler än två meningar förekommer bland ledamöterna. Då uppkommer frågan om en ledamot skall vara skyldig att delta i mer än en röstningsomgång.

Det beslutande organets kompetens kan i vissa fall utnyttjas bättre, om alla ledamöter deltar i samtliga röstningsomgångar. Man måste emellertid också observera att det då lätt inträffar att den som ogillar båda de förslag, som det skall röstas om, måste avge en utslagsröst. En sådan ordning kan falla sig naturlig för tjänstemän men skulle ofta framstå som föga rimlig och svår att tillämpa för andra ledamöter. Med tanke på detta anser jag att man i förvaltningslagen inte bör kräva att ledamöter röstar för mer än ett förslag.

Den som har biträtt ett förslag, som blir nedröstat vid en omröstning om kontraposition i huvudomröstningen, skall alltså ha möjlighet – men inte skyldighet – att delta i huvudomröstningen. Inte heller skall den som vill rösta för huvudförslaget vara skyldig att delta i omröstningar om kontraposition.

Ett undantag behöver dock göras för ordföranden. Vid lika röstetal bör han alltid vara skyldig att rösta för att man skall slippa tillgripa lottning.

Inga slutna omröstningar

Behovet av lottning vid lika röstetal är i övrigt beroende av om röstningen görs öppet eller om slutna sedlar används.

Här som annars inom förvaltningen bör man sträva efter öppenhet. Principen att varje ledamot öppet skall redovisa för de övriga hur han röstar bör enligt min mening gälla på förvaltningslagens område. Om det finns vägande skäl att göra undantag för vissa typer av ärenden, t. ex. för sådana som avser val, får det ske i specialförfattningarna.

Jag förordar alltså att det i förvaltningslagen tas in föreskrifter som innebär att omröstningen skall göras öppet, att ordföranden skall ha utslagsröst vid lika röstetal och att lottning inte får användas.

Reservationsrätten m. m.

Att en ledamot som har blivit överröstad reserverar sig mot beslutet, dvs. låter anteckna sin avvikande mening i ärendet, kan ha betydelse på flera sätt.

Reservationen är först och främst en förutsättning för att ledamoten skall fritas från ansvar för beslutet. Den som stannar i minoritet vid omröstningen men som inte följer upp sitt ställningstagande genom att reservera sig mot beslutet anses nämligen ansluta sig till majoriteten och i princip bli medansvarig för beslutet. Detta innebär bl. a. att en ledamot som har blivit överröstad i efterhand kan ansluta sig till majoriteten genom att avstå från att reservera sig.

En reservation kan vidare ge parter och andra viktig information och vägledning, t. ex. i frågan om det kan löna sig att överklaga beslutet. På så sätt är reservationsrätten av värde från rättssäkerhetssynpunkt.

Det är värdefullt, om rätt att få sin avvikande mening antecknad tillkommer inte bara ledamöter utan också föredragande och andra befattningshavare hos myndigheten som är närvarande vid den slutliga handläggningen utan att vara beslutsfattare. Att dessa befattningshavare har en möjlighet att redovisa en egen uppfattning är ägnat att understryka kravet på noggrannhet och omsorg vid beredningen. Till detta kommer att de brukar ha ingående kunskap om det aktuella ärendet och gällande regler på området. Rättssäkerhetsaspekten kommer därför in också här.

Föreskrifter om reservationsrätt e. d. inom statsförvaltningen finns f. n. i myndigheternas instruktioner. Enligt dessa föreskrifter skall skiljaktliga meningar som ledamöter, föredraganden och vissa andra tjänstemän anmäler i samband med beslutet antecknas i ärendet.

För de kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheterna finns liknande föreskrifter med något annan innebörd i 3 kap. 10 § kommunallagen, i 5 kap. 13 § lagen om församlingar och kyrkliga samfundligheter och i de specialförfattningar som hänvisar till dessa lagrum. Föreskrifterna skiljer sig från dem som gäller för statliga myndigheter framför allt på så sätt att föredraganden och andra närvarande tjänstemän inte har någon rätt att få sin skiljaktiga mening antecknad.

De nu nämnda reglerna kompletteras av den regel som gäller underrättelseskyldighet och som f.n. finns i 18 § förvaltningslagen. Denna regel skall tillämpas hos både statliga och kommunala myndigheter med undantag för den oreglerade kommunalförvaltningen och innebär att myndigheten är skyldig att underrätta den enskilde om sådana skiljaktiga meningar i hans ärende som finns i protokoll eller andra handlingar hos myndigheten. Skyldigheten gäller under förutsättning att ärendet avser myndighetsutövning.

Den gällande ordning som jag nu har beskrivit är enligt min mening i stort sett ändamålsenlig. Bestämmelserna i ämnet är emellertid splittrade och svåröverskådliga, delvis också ofullständiga. En klarare och överskådligare reglering är önskvärd, inte minst med tanke på den betydelse som frågan har för den enskildes rättsskydd.

Jag delar därför uppfattningen att man i förvaltningslagen bör ange vem som har rätt att reservera sig och rätt att få sin skiljaktiga mening antecknad. Samtidigt bör man klargöra vad följden blir för den som inte utnyttjar denna rätt. Reglerna bör bygga på gällande ordning.

Ett villkor för att en ledamot skall ha reservationsrätt bör enligt utredningen vara att ledamoten har blivit överröstad. Ett liknande villkor gäller vid beslutsfattande i riksdagsutskott enligt 4 kap. 14 § riksdagsordningen. Motsvarande regel i 2 kap. 26 § kommunallagen innehåller däremot inget krav på att man måste ha blivit överröstad för att få reservera sig. Däremot föreskrivs att en reservation måste anmälas innan sammanträdet har avslutats. Frågan är hur förvaltningslagen bör utformas i detta avseende. Jag begränsar mig här till den statliga sektorn.

Man måste som jag ser det beakta att de statliga myndigheterna normalt anses ha möjlighet att ändra sina beslut innan dessa har expedierats eller på annat sätt getts till kännna för adressaterna. Om beslutet inte skall tillkännages, kan ändring göras tills det har fått sin slutliga form på något annat sätt, t. ex. genom protokollsjustering.

Enligt gällande rätt torde normalt varje ledamot, oberoende av de övriga, fram till expedieringen eller motsvarande tidpunkt ha möjlighet att ändra sin röst med den verkan detta kan få för myndighetens beslut (se t. ex. Ole Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 42).

Jag anser att denna ordning är ändamålsenlig och bör behållas. Även den som har röstat med majoriteten bör alltså ha möjlighet att ändra sig fram till expedieringen, justeringen eller motsvarande tidpunkt. Till undvikande av missförstånd bör därför inte lämpligen införas något uttryckligt krav på att en ledamot måste ha blivit överröstad för att få reservera sig. Alldeles klart är emellertid att det inte finns något utrymme för reservation från en ledamot som biträder majoritetsbeslutet med avseende både på skälen och

på själva avgörandet. Vill han tillfoga något till utveckling av sin mening, får det ske i form av ett s. k. särskilt yttrande.

Om lagen utformas på detta sätt, undviker man samtidigt ett par oklarheter som uppstår med utredningens förslag: Kan en ledamot reservera sig mot ett acklamationsbeslut? Skall reservationsrätt tillkomma den som röstar med majoriteten i huvudomröstningen men som föredrar ett tredje alternativ, som har slagits ut i en tidigare omröstning om kontraproposition?

Med mitt förslag blir det klart att svaret på båda dessa frågor är ja. Reservation kan anmälas i anslutning till att ordföranden befäster ett acklamationsbeslut. Någon formell votering behöver alltså inte äga rum för att man skall få reservera sig.

Vidare får den som förlorar vid en omröstning om kontraproposition möjlighet att delta också i huvudomröstningen utan att behöva ge upp sin reservationsrätt. En sådan ordning är önskvärd för att den kompetens som finns hos det beslutande organet skall utnyttjas på bästa sätt.

Jag övergår nu till frågan huruvida föredragande och andra tjänstemän som inte deltar i själva avgörandet men som är närvarande vid den slutliga handläggningen skall ha möjlighet att anmäla avvikande mening och få denna antecknad.

Mot en sådan möjlighet kan vissa principiella invändningar riktas. Det kan bl. a. hävdas att de befattningshavare som det här gäller inte har något egentligt beslutsansvar och därför inte heller något behov av att kunna få antecknat en avvikande mening (jfr prop. 1975:78 s. 145 samt Svensk Juristtidning 1976 s. 66 ff och 382 ff).

I detta sammanhang är det emellertid en annan synpunkt som bör skjutas i förgrunden, nämligen att parter och andra kan få värdefull information och vägledning genom att avvikande uppfattningar inom myndigheten dokumenteras och bringas till deras kännedom. I vissa fall kan också detta vara ett mera allmänt intresse. Liksom flertalet remissinstanser anser jag därför att också föredragande m. fl. tjänstemän som inte deltar i beslutsfattandet bör ha möjlighet i samband med beslutet att anmäla avvikande mening och få denna antecknad.

Jag förutsätter att de tjänstemän som har rätt att få sin avvikande mening antecknad använder möjligheten med urskillning och återhållsamhet. Den bör i princip inte användas i andra fall än då det ligger i rättssäkerhetens intresse eller då det annars finns särskilda skäl för det. Längre utläggningar bör undvikas i möjligaste mån.

Beslutsfattandet hos kommunala myndigheter

Som har framgått är frågorna om omröstning m. m. hos kommunala nämnder och liknande kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala organ f. n. reglerade i kommunallagstiftningen och författningar som hänvisar till den. Reglerna är desamma som för kommunfullmäktige, landsting m. fl. och avviker på flera punkter från de nya regler i förvaltningslagen som jag nyss har förordat skall gälla statliga myndigheter.

För att man inte skall behöva tillämpa olika regler om beslutsfattandet i olika ärendetyper på det kommunala området bör också i fortsättningen enhetliga regler tillämpas på detta område och då reglerna i kommunallagen. Den principskiss till en ny kommunallag som demokratiberedningen har lagt fram omfattar bl. a. dessa regler. Förslaget remissbehandlas f. n.

Mot denna bakgrund går jag i detta sammanhang inte in närmare på frågan om vad som bör gälla om omröstning m. m. hos de kommunala myndigheterna. Frågan får behandlas i samband med följdlagstiftningsarbetet.

Jag har samrått med chefen för civildepartementet i denna sak.

2.5 Enklare och effektivare former för omprövning av felaktiga beslut

Mitt förslag: De allmänna regler om myndigheternas befogenhet att själva ompröva sina beslut, som har utbildats i praxis, ändras inte. Bl. a. anses det vara möjligt att ompröva ett beslut, om det kan ske utan nackdel för någon enskild part. Under vissa förutsättningar kan beslut omprövas också till den enskildes nackdel.

Den *befogenhet* att ompröva beslut som myndigheter sålunda har enligt rättspraxis kompletteras genom föreskrifter i förvaltningslagen om *skyldighet* att göra omprövningar i vissa fall. Ett beslut som på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning är uppenbart oriktigt, skall ändras av den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten), om det kan ske snabbt och enkelt och utan nackdel för någon enskild part. Denna skyldighet skall gälla även om beslutet överklagas till högre instans.

Den som vill överklaga ett beslut skall därför i fortsättningen vända sig till beslutsmyndigheten i stället för som nu till den högre instansen. Även den som inom föreskriven tid vänder sig till överinstansen skall dock anses ha överklagat beslutet i rätt tid.

Om beslutsmyndigheten ändrar sitt beslut så som klaganden begär, förfaller överklagandet. I andra fall skall myndigheten pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och – om så är fallet – överlämna ärendet till den högre instansen för vidare handläggning.

Skyldigheten att ompröva beslut skall gälla med vissa undantag. Bl. a. skall undantag göras för det fallet att myndigheten har överlämnat ärendet till den högre instansen.

Förvaltningsrättsutredningens förslag skiljer sig från mitt på i huvudsak följande punkter.

Myndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut regleras i förvaltningslagen på ett i princip fullständigt sätt. Befogenheten att ompröva beslut till enskildas nackdel vidgas avsevärt i förhållande till vad som f. n. gäller enligt praxis. Beslutsmyndigheten skall inte vara skyldig att ompröva sitt beslut annat än om beslutet överklagas. Skyldigheten att göra

omprövningar vid överklagande är å andra sidan mer omfattande än i mitt förslag genom att den skall föreligga så snart klaganden åberopar nya omständigheter av betydelse och även avse ändring till den enskildes nackdel.

En annan skillnad är att överklagandet skall avvisas utan prövning i sak, om det kommer in i rätt tid till den högre instansen men för sent till beslutsmyndigheten. Ytterligare en olikhet är att beslutsmyndigheten alltid skall vara skyldig att avge ett eget yttrande över överklagandet när myndigheten överlämnar ärendet till överinstansen.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är för att man i förvaltningslagen tar in regler om myndigheternas möjligheter att själva ompröva sina beslut. När det gäller frågan hur reglerna bör utformas går meningarna isär.

Så långt råder bred enighet att beslutsmyndigheten bör få ändra beslutet, om det kan ske utan nackdel för någon enskild part. Detta bör myndigheten få göra också när beslutet har överklagats, förutsatt att myndigheten ännu inte har överlämnat ärendet till den högre instansen. Flertalet godtar också att myndigheter i vissa fall skall ha rätt att ompröva sina beslut även till enskildas nackdel, men många anser att förslaget går för långt och innebär en oacceptabel försämring av rättssäkerheten.

Den skyldighet för myndigheter att själva ompröva sina överklagade beslut, som utredningen föreslår, kritiserar från flera håll med hänvisning till att det leder till omprövning i för många fall och till att kommunernas kostnader ökar.

Nästan alla remissinstanser stöder förslaget att överklaganden i fortsättningen skall ges in till beslutsmyndigheten i stället för som nu till besvärinstansen. Kommunerna avstyrker dock och anser att man bör ha samma ordning vid förvaltningsbesvär och kommunalbesvär och att den föreslagna ordningen innebär att man övervältrar arbetsuppgifter och kostnader från stat till kommun.

De som godtar att överklaganden skall ges in till beslutsmyndigheten är i allmänhet också positiva till förslaget att den myndigheten skall få till uppgift att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid eller inte.

En bred opinion går emot utredningens förslag att överklagandet inte skall tas upp till prövning i sådana fall då det kommer in i rätt tid till den högre instansen men för sent till beslutsmyndigheten.

Den föreslagna skyldigheten för beslutsmyndigheten att avge yttrande till överinstansen kritiserar utifrån principen att behovet av remiss skall prövas noga.

Skälen för mitt förslag: Myndigheters beslut behöver ibland ändras. En vanlig anledning till ändring är att det efter beslutet kommer fram omständigheter som beslutsmyndigheten inte kände till och som ger vid handen att beslutet redan från början var oriktigt eller olämpligt. Efter beslutet kan det också inträffa nya omständigheter som får förutsättningarna för detta att brista.

Som det nu är tillgodoses ändringsbehovet i många fall genom omprövning i högre instans efter överklagande. Men det förekommer också att myndigheter själva rättar sina beslut.

Föreskrifter om myndigheternas möjligheter att själva rätta sina beslut saknas f. n. i stor utsträckning. Den nuvarande förvaltningslagen innehåller bara en regel i ämnet (19 §). Regeln handlar om rättelse av skrivfel och liknande fel.

Mera heltäckande föreskrifter saknas utom på några få förvaltningsområden. Ett av dessa är socialförsäkringsområdet. Ett annat är skatteområdet.

På åtskilliga områden finns olika specialbestämmelser om återkallelse av tillstånd m. m.

I övrigt är man f. n. ofta hänvisad att söka ledning i de allmänna principer om förvaltningsbeslutens s. k. rättskraft som har utbildats i praxis. Dessa principer innebär i huvudsak följande.

Som en närmast självklar eller underförstådd utgångspunkt gäller att myndigheten kan ändra sitt beslut innan det har expedierats eller fått sin slutliga form på något annat sätt, t. ex. genom protokollsjustering.

Möjligheten att ändra beslutet efter expedieringen eller motsvarande tidpunkt beror på beslutets karaktär.

Gynnande beslut kan i regel inte återkallas. En myndighet som har meddelat ett tillstånd, beviljat ett statsbidrag, tillsatt en offentlig funktionär osv. får alltså i regel inte rätta beslutet till den enskildes nackdel. Tre viktiga undantag gäller dock:

1. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Det förtjänar att påpekas att myndigheter under vissa förutsättningar anses kunna förse sina beslut med återkallelseförbehåll även utan uttryckligt författningsstöd.

2. Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl.

3. Återkallelse kan ske, om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.

Förbud, förelägganden och liknande betungande beslut kan däremot ändras i både mildrande och skärpande riktning. Man måste dock observera att det på vissa områden finns föreskrifter som begränsar eller utesluter ändringsmöjligheten. Som exempel kan nämnas föreskrifter om att beslut inte får fattas efter utgången av en viss tid. Vidare anses gälla som en allmän regel att ett beslut inte i efterhand får förenas med vite och att ett vitesföreläggande inte heller får skärpas förrän det första beslutet har vunnit laga kraft.

Avslagsbeslut är en annan typ av beslut som inte binder myndigheten för framtiden. Den som har fått avslag på sin ansökan har alltså möjlighet att återkomma och få saken prövad på nytt.

Beslut som bara utgör ett *internt ställningstagande* från det allmännas sida blir inte heller bindande för framtiden. Som exempel kan nämnas beslut att bygga en väg, att göra ett inköp, att sälja viss egendom, att upplåta jakträtt på en fastighet, att teckna aktier i ett bolag och att ingå förlikning i en rättsvist. Att en enskild person (t. ex. den som har antagits som entreprenör vid ett beslutat vägbygge) har intresse av att beslutet står

fast hindrar i princip inte att det ändras. En annan sak är att beslutet under vissa förutsättningar kan ha lett till civilrättsliga förpliktelser och att ändringen då kan medföra skadeståndsskyldighet m. m. för det allmänna.

Beslut i flerparts mål, som påminner om tvistemål eller brottmål, är i princip inte möjliga att ändra.

Myndigheternas möjligheter att själva rätta sina *överklagade beslut* anses f. n. mer begränsade än möjligheterna att ändra icke överklagade beslut. Det hävdas i den rättsvetenskapliga litteraturen (Hans Ragnemalm, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1974 s. 83, och *Förvaltningsprocessrättsens grunder*, 3 uppl. 1981, s. 85 samt Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 12 uppl. 1984 s. 83) att huvudregeln för alla typer av beslut torde vara att beslutsmyndigheten inte får ändra beslutet sedan det har överklagats till högre instans. De skäl som kan anföras för att det skall finnas mindre möjligheter för myndigheterna att ompröva sina beslut efter överklagande än annars är att kostnads- och ordningssynpunkter talar mot att en sak samtidigt provas i olika instanser. Onödiga dröjsmål kan uppstå genom att beslutsmyndighetens omprövning försenar överinstansens avgörande. Motstridiga avgöranden kan också bli följden. Vidare kan det ligga en risk i att beslutsmyndigheten fattar sina beslut på ett mindre omsorgsfullt sätt, om den räknar med att kunna rätta till eventuella oriktigheter i besluten i samband med att dessa överklagas.

Regeln att beslutsmyndigheten inte får ändra sitt beslut sedan det har överklagats upprätthålls dock inte undantagslöst. I praxis förekommer det att myndigheten ändrar beslutet till klagandens förmån, om det är uppenbart att beslutet från början var oriktigt eller att nya omständigheter motiverar en annan utgång. Detta anses tillåtet utan något uttryckligt författningsstöd och förekommer bl. a. vid sådana tillfällen då klaganden råkar ge in sitt överklagande till beslutsmyndigheten. Också när myndigheten får överklagandet på remiss från besvärinstansen händer det någon gång att den begagnar tillfället att ändra sitt överklagade beslut.

Principen att myndigheter inte får ändra sina överklagade beslut har också genombrutits i lagstiftningen, bl. a. på skatteområdet. Enligt 69 § 3 mom. taxeringslagen (1956:623) skall taxeringsnämnden ompröva sitt beslut om taxering när den enskilde begär det eller när det annars finns skäl till det. Omprövning får dock inte göras efter taxeringsperiodens utgång. Sedan beslutet har överklagats till högre instans gäller som ytterligare förutsättning för omprövning hos nämnden att det finns "särskilda skäl".

Vidare finns det föreskrifter i 20 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring som innebär att den enskilde inte får överklaga försäkringskassans beslut innan kassan på hans begäran har omprövat beslutet. Ett överklagande som görs innan kassan har omprövat sitt beslut skall anses som en begäran om sådan omprövning. Vid omprövningen får kassan inte ändra beslutet till den enskildes nackdel. När kassan har fattat beslut i omprövningsärendet ankommer det på den enskilde att ta ett nytt initiativ, om han önskar en prövning i högre instans. Kassans första beslut är alltså bara förenat med en rätt för den enskilde att begära omprövning hos kassan. Möjligheten att överklaga knyts i stället till kassans beslut i omprövningsärendet.

En liknande ordning har nyligen införts i vissa ärenden hos de erkända arbetslöshetskassorna och länsarbetsnämnderna (prop. 1983/84:126, AU 18, rskr 323, SFS 1984:513 och 514).

I sammanhanget bör också nämnas att ett överklagande i form av kommunalbesvär inte hindrar att beslutsmyndigheten omprövar sitt beslut.

Omprövning bör göras oftare

Som jag förut har sagt (avsnitt 2.1) behöver tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet förskjutas mot första instans. Ett sätt att åstadkomma detta är att myndigheterna i ökad utsträckning själva omprövar sina beslut när detta är lämpligt. På så sätt kan man ofta undvika den tidsutdräkt och fördyring som en prövning i högre instans medför.

När det gäller omprövning utan samband med överklagande har jag uppfattningen att de principer som nu anses gälla är ändamålsenliga i allt väsentligt. Utredningens förslag om avsevärt vidgade befogenheter för myndigheterna att rätta beslut till enskildas nackdel bör alltså inte genomföras. Liksom många remissinstanser anser jag att förslaget i denna del skulle kunna medföra nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt.

I dag känner myndigheterna emellertid inte alltid till sina ändringsmöjligheter och utnyttjar därför inte heller dessa i önskvärd utsträckning. Ett lagfästande av de principer som har utbildats i praxis skulle mot den bakgrunden kunna förutsättas leda till att omprövning görs oftare och från denna synpunkt vara av värde.

Om jag sedan övergår till möjligheterna för myndigheter att själva ändra sina beslut i samband med överklagande framstår det rådande rättsläget som mindre tillfredsställande. Behovet att ändra ett beslut framträder ofta i samband med att beslutet överklagas. Klaganden lämnar inte sällan nya uppgifter av betydelse. När beslutsmyndigheten får se överklagandet händer det också att den själv upptäcker att den har förbisett något, gjort en missbedömning eller handlagt ärendet felaktigt.

Den hävdvunna principen att myndigheten inte själv ändrar sitt beslut sedan det har överklagats behöver enligt min mening modifieras. Det behövs för att förvaltningsförfarandet skall bli så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. En lösning som ligger nära till hands är att överklaganden i fortsättningen skall ges in till beslutsmyndigheten och att denna myndighet — så länge den inte har vidarebefordrat överklagandet till den högre instansen — får samma befogenhet att ändra beslutet som den har vid omprövning utan samband med överklagande.

Med tanke på de mångskiftande förhållandena inom förvaltningen är det emellertid svårt att helt överblicka vilka konsekvenser det skulle få om man i förvaltningslagen försökte föra in en i princip fullständig reglering av de fall i vilka myndigheterna skall ha befogenhet att ändra redan fattade beslut. Regleringen skulle bli ganska invecklad och vag. Den skulle då inte vara till så stor nytta. Vidare är det med en sådan lösning knappast möjligt att under följdlagstiftningsarbetet klara ut på vilka områden specialregler skulle behövas.

Jag förordar därför en mindre omfattande reglering. I förvaltningslagen bör föreskrivas som ett minimikrav att omprövning *skall* ske, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Frågor om omprövning i andra fall får liksom hittills lösas i praxis eller genom specialbestämmelser.

Regleringen bör främst avse beslutsmyndighetens skyldighet att ompröva sitt beslut i samband med att det överklagas. Här finns det utrymme för betydande förenklingar. Men de nya reglerna bör inte enbart ta sikte på dessa fall. De bör också innebära en skyldighet att göra omprövningar i vissa fall oberoende av överklagande. För en sådan lösning talar bl. a. synpunkten att enskilda inte skall behöva använda skriftlig form för att göra enkla tillrättalägganden och få klart oriktiga beslut ändrade.

Många av de beslut som överklagas är naturligtvis riktiga och skall stå fast. En omprövning av dessa beslut innebär i princip bara en onödig omgång. En huvudfråga blir därför: Hur bör lagen utformas för att myndigheterna själva skall ändra så många oriktiga beslut som möjligt och samtidigt slippa ompröva de riktiga besluten?

Viktigt är också att omprövningsskyldigheten utformas så att överklagade ärenden inte blir liggande i väntan på omprövning. Att ärenden blir liggande måste undvikas av hänsyn till intresset av rättssäkerhet och effektivitet. En annan beaktansvärd synpunkt är att det kan uppstå olägenheter i form av motstridiga avgöranden m. m., om två instanser prövar saken samtidigt.

Åtskilliga skäl talar mot att man i förvaltningslagen reglerar förutsättningarna för omprövning till enskilda parter nackdel. De principer som i detta hänseende har utbildats i praxis avser till en del mycket speciella fall och lämpar sig knappast för en generell reglering i förvaltningslagen. Vidare måste man tänka på risken för att en sådan reglering leder till missförstånd, så att folk av rädsla för omprövningar till deras nackdel drar sig för att överklaga felaktiga beslut.

Slutligen bör reglerna vara enkla och klara så att omotiverade skillnader inte uppstår i tillämpningen.

Med ledning av dessa synpunkter förordar jag att det i förvaltningslagen föreskrivs att en myndighet skall vara skyldig att ompröva sitt beslut, om beslutet framstår som uppenbart oriktigt och omprövningen kan göras snabbt och enkelt och utan nackdel för någon enskild part. Skyldigheten skall gälla även om beslutet överklagas.

Skyldigheten skall dock inte gälla, om klaganden begär inhibition, dvs. att verkställigheten av beslutet skall stoppas med omedelbar verkan. I sådana fall är det ibland så att ärendets överprövning inte lämpligen bör fördröjas genom att beslutsmyndigheten ger sig in på en omprövning. Har handlingarna i ärendet redan överlämnats till besvärinstansen, skall beslutsmyndigheten inte heller vara skyldig att göra någon omprövning. Detsamma gäller, om det i något annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten omprövar beslutet.

Jag vill understryka att den skyldighet för myndigheterna att ompröva sina beslut som jag sålunda förordar inte får uppfattas så att myndigheterna skulle vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall. Möjligheterna till omprövning i dessa fall förblir till stor del oreglerade, och det är viktigt

att myndigheterna tar till vara alla de möjligheter som de har att snabbt och enkelt ändra sina beslut, om dessa visar sig vara oriktiga. Jag förutsätter att frågan kommer att tas upp i den utbildning som bör bedrivas med anledning av den lagstiftning som jag här föreslår och att detta kommer att bidra till en utveckling i praxis.

Mitt förslag medger en smidig anpassning till de skiftande förhållanden som råder. Man undviker att myndigheterna måste ompröva riktiga beslut. Varje myndighet får tillfälle att göra omprövningar i just den utsträckning som behövs för att förfarandet på dess område skall bli så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

På vissa områden kan det finnas behov av specialregler om omprövning av beslut. Som har framgått finns det f. n. sådana regler för bl. a. försäkringskassorna och skattemyndigheterna.

Några särskilda frågor

Mitt förslag om omprövning vid överklagande förutsätter som jag redan har antytt att man ändrar reglerna om *hur beslut överklagas*. Klaganden skall i fortsättningen vända sig till den instans som har fattat beslutet och inte som nu direkt till den högre instansen.

Denna omläggning medför också andra fördelar. Överinstansen slipper arbetet med att rekvirera handlingar från beslutsmyndigheten. Det blir lättare att "spåra" otydliga klagomål och avgöra vilka ärenden de hör till. Handlingarna kommer snabbare till överinstansen. Beslutsmyndigheten kan också lättare och snabbare avgöra om beslutet har vunnit laga kraft och kan verkställas eller inte.

Att beslutsmyndigheten måste ta emot och registrera klagandens skrivelse innebär knappast någon ökad arbetsbelastning, eftersom det redan i dag brukar förekomma någon form av registrering när överinstansen rekviderar handlingarna från beslutsmyndigheten.

Omläggningen leder alltså enligt min bedömning till att förfarandet blir snabbare och billigare. En del mindre kostnader av engångsnatur kommer att uppstå. Vissa blanketter med upplysningar om hur man överklagar måste t. ex. ändras. Om övergångstiden görs tillräckligt lång, bör kostnaderna rymmas inom ramen för tillgängliga medel.

Tilläggas bör att den nya ordningen redan gäller hos bl. a. försäkringskassorna och de allmänna domstolarna men däremot inte hos förvaltningsdomstolarna. Det är enligt min mening inte bra att man på olika områden har olika regler om till vilken instans klaganden skall vända sig. Olikelserna kan verka förvillande och ge upphov till förseningar och krångel i handläggningen.

Regeln att klaganden skall vända sig till beslutsinstansen bör därför, samtidigt som den införs i förvaltningslagen, införas också i förvaltningsprocesslagen. Därmed kommer den nya ordningen för överklagande att gälla också hos förvaltningsdomstolarna.

Goda skäl talar för att motsvarande ändring bör göras i reglerna om kommunalbesvär. Jag lägger dock inte fram något förslag om detta nu. Frågan bör övervägas ytterligare under följdlagstiftningsarbetet.

En förutsättning för att ett överklagande skall tas upp till prövning är att det kommer in i rätt tid. Tiden är i regel tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Om överklagandet kommer in för sent, skall det avvisas utan prövning i sak.

En särskild fråga i detta sammanhang är vad som skall gälla, om *klaganden tar fel och vänder sig till den högre instansen i stället för beslutsinstansen*. I sådana fall bör den högre instansen givetvis hjälpa klaganden att komma rätt genom att sända över hans skrivelse till beslutsinstansen. Det kan då inträffa att skrivelsen har kommit in i rätt tid till överinstansen men att den anländer för sent till beslutsinstansen.

Utredningens förslag att överklagandet skall avvisas i situationer av detta slag är enligt min mening för strängt mot de klagande. Liksom de flesta remissinstanserna anser jag att regeln i stället bör vara den motsatta, dvs. att överklagandet skall tas upp till prövning.

Denna lösning bör väljas för att enskilda på grund av rena missförstånd inte skall förlora möjligheten att göra sin rätt gällande. Den ligger också i linje med den ståndpunkt som statsmakterna tidigare har intagit, bl. a. på rättegångsbalkens område och inom den allmänna försäkringen. Man behöver knappast befara att den liberalare regeln kan leda till att folk tar för vana att alltid sända överklaganden till överinstanserna.

Den nya ordningen att klaganden skall vända sig till beslutsinstansen aktualiserar också frågan *vilken instans som skall pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid*, dvs. kontrollera delgivningskvitton m. m. och, om tiden är överskriden, avvisa överklagandet. F. n. är detta en uppgift för den högre instansen på förvaltningsområdet. Hos de allmänna domstolarna är det i stället underinstansen som gör denna prövning.

Den prövning som det här gäller kan i regel göras enklast och säkrast av den instans som först tar emot klagandens skrivelse. Den bör klaras av på ett så tidigt stadium av handläggningen som möjligt. Om prövningen görs senare och leder till avvisning, blir ju de åtgärder onyttiga som redan har vidtagits i ärendet. Prövningen är också i de allra flesta fall så enkel och okomplicerad att det knappast uppstår några svårigheter eller merkostnader, om uppgiften läggs över på beslutsinstansen.

Jag förordar att så sker. Den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har fattat det överklagade beslutet bör alltså få till uppgift att avgöra om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Frågan om motsvarande ändring skall göras i reglerna om kommunalbesvär får tas upp senare.

För att ett överklagande skall tas upp till prövning är det inte tillräckligt att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid. Vissa andra förutsättningar måste också vara uppfyllda: beslutet skall vara sådant att det över huvud taget får överklagas, endast den får överklaga som har ett visst intresse i saken osv. Dessa förutsättningar kan vara svåra att bedöma och kräver då särskilda överväganden som i allmänhet görs bäst i samband med prövningen i högre instans. De bör därför liksom hittills prövas av den instansen.

Jag är medveten om att det har hävdats att den ordning som jag här förordar skulle innebära ett brott mot den logiska turordning enligt vilken

de olika förutsättningarna för prövningen i sak bör bedömas. Bärkraften av denna principiella invändning kan dock diskuteras och den bör i vart fall stå tillbaka för de praktiska fördelarna. Samma ordning gäller f.ö. hos de allmänna domstolarna och har där inte vållat några olägenheter.

Jag övergår nu till frågan vad som skall hända med överklagandet när beslutsmyndigheten själv rättar sitt överklagade beslut.

Om beslutet rättas som klaganden begär, bör överklagandet förfalla. Om beslutet rättas på något annat sätt (rättelsen innebär t. ex. att klaganden bara delvis får bifall till sin begäran), bör myndigheten i stället överlämna ärendet till överinstansen för prövning. Överprövningen bör i ett sådant fall, som *lagrådet* har föreslagit, omfatta omprövningsbeslutet. För en sådan ordning talar att den enskilde bör slippa det krångel som annars uppstår genom att han måste överklaga ärendet två gånger för att få sin sak prövad i högre instans. I vissa fall kan det nya beslutet tänkas helt ha ersatt det äldre, vilket innebär att det äldre har spelat ut sin roll. I andra situationer kan givetvis förhållandena vara sådana att båda besluten skall anses omfattade av överklagandet.

Innan beslutsmyndigheten överlämnar ärendet till den högre instansen skall den som sagt pröva om överklagandet har kommit i rätt tid. Denna prövning blir överflödig, om beslutsmyndigheten ändrar sitt beslut så att överklagandet förfaller. Normalt bör myndigheten därför ta upp frågan om omprövning innan den prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid.

I vissa fall är det önskvärt att myndigheten bifogar ett eget yttrande när den överlämnar ärendet till den högre instansen. Framför allt är detta önskvärt i sådana fall då myndigheten kan förutse att den annars kommer att få tillbaka ärendet på remiss. Man bör givetvis undvika att handlingar skickas fram och tillbaka mellan instanserna fler gånger än nödvändigt.

Någon skyldighet för beslutsmyndigheten att bifoga yttrande bör dock inte föreskrivas. En sådan föreskrift blir lätt för stel. Den föreskrift som utredningen föreslår – att beslutsmyndigheten alltid skall vara skyldig att avge ett eget yttrande när den överlämnar handlingarna till överinstansen – kan i praktiken leda till att myndigheten omprövar också riktiga beslut och alltså medföra en onödig omgång.

En smidigare lösning är att lagstiftaren lämnar åt myndigheten att själv avgöra i vilka fall det är praktiskt att den bifogar ett eget yttrande. Den allmänna regel om snabb och enkel handläggning, som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 2.3), bör vara utgångspunkten också här.

2.6 Reglering av frågan om vilka beslut som får överklagas

Mitt förslag: I förvaltningslagen tas inte in några allmänna regler om vilka beslut som får överklagas. Liksom hittills får denna fråga regleras i specialförfattningarna eller lösas i rättstillämpningen med utgångspunkt i de principer som har utbildats i praxis. Förvaltningslagen skall dock kompletteras med en ny regel om i hur många instanser man får överklaga beslut om avvisning av för sent gjorda överklaganden.

Förvaltningsrättsutredningens förslag: Förvaltningslagen byggs ut med regler om vilka beslut som får överklagas. Normalt skall bara sådana beslut kunna överklagas som innebär myndighetsutövning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna delar uppfattningen att frågan om vilka beslut som får överklagas bör regleras i förvaltningslagen och stöder förslaget att möjligheten att överklaga skall knytas till begreppet myndighetsutövning.

Ett 10-tal remissinstanser är negativa eller tvacksamma till förslaget. Somliga av dem menar att den begränsning av möjligheterna att överklaga s. k. partsbesked och tjänstetillsättningsförslag som kommitténs förslag innebär är till nackdel från rättsskyddssynpunkt. Andra invänder att begreppet myndighetsutövning inte är tillräckligt entydigt för att kunna användas vid gränsdragningen. Från den juridiska forskningens sida pekas särskilt på svårigheten att dra en klar gräns mellan beslut som innebär myndighetsutövning och sådana partsbesked i civilrättsliga och liknande mellanhavanden som faller utanför detta begrepp. Några kritiserar förslaget för att vara otillräckligt underbyggt och anser att det behöver kompletteras med en kartläggning av partsbeskedens olika karaktär och faktiska effekt och med en utredning om behovet av specialregler i ämnet.

Skälen för mitt förslag: Möjligheten att överklaga myndighetsbeslut till högre instans är en viktig rättssäkerhetsgaranti och har djupa rötter i vår förvaltning.

Bortsett från två speciella fall saknar förvaltningslagen f. n. regler om vilka beslut som får överklagas. Överklagbarheten regleras till en del i specialförfattningar och myndighetsinstruktioner. Dessa föreskrifter kompletteras och modifieras av vissa allmänna regler som har utbildats i praxis.

Gällande bestämmelser

Som en allmän regel gäller att statliga myndigheters beslut får överklagas till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen, om något annat inte är föreskrivet. Denna regel kommer till uttryck i 18 § allmänna verksstadgan (1965:600) och många andra bestämmelser. Den upprätthålls f.ö. utan författningsstöd.

Rätten att överklaga kommunala myndigheters beslut är ibland reglerad i specialförfattningar och skiljer sig då i princip inte från vad som gäller på den statliga sidan. När rätten att överklaga kommunala beslut inte är reglerad i specialförfattningar, tillämpas reglerna om kommunalbesvär i kommunallagstiftningen. Dessa regler innebär bl. a. att kammarrätten är andra instans och regeringsrätten slutinstans.

I sådana fall då förvaltningsuppgifter har anförtrots åt organ utanför den statliga och kommunala organisationen krävs uttryckligt författningsstöd för att beslut av dessa organ skall kunna överklagas. Detta gäller även beslut av allmänna försäkringskassor. Kassorna räknas visserligen som myndigheter. Men de anses i detta sammanhang inte ingå i den statliga eller kommunala organisationen.

De föreskrifter om överklagbarhet som finns i olika specialförfattningar och myndighetsinstruktioner är oenhetliga. Ibland säger de helt allmänt att beslut enligt en viss författning eller beslut av en viss myndighet får överklagas. Ibland innehåller de ett allmänt förbud mot att beslut enligt författningen överklagas. Ibland uppräknas vissa typer av beslut som får överklagas med tillägget att andra beslut enligt författningen inte får överklagas. Ibland föreskrivs tvärtom att en del frågor inte får överklagas, medan överklagande uttryckligen tillåts i övrigt.

Det förekommer också att vissa beslut anges vara överklagbara men att ingenting sägs om andra beslut enligt författningen. Avsikten kan då vara att de andra besluten inte får överklagas. Men detta är inte alltid meningen. När det gäller beslut av kommunala myndigheter är avsikten i stället oftast att de andra besluten får överklagas genom kommunalbesvär.

Ytterligare en variant som förekommer i specialförfattningarna är att överklagande av vissa beslut förbjuds utan att det anges vad som skall gälla för andra beslut enligt författningen.

När det gäller beslut, som fattas under beredningen av ett ärende, finns det i dag en mycket ofullständig reglering i förvaltningslagen. I 5 § föreskrivs att beslut i jävsfrågor får överklagas endast i samband med det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Enligt 6 § får däremot beslut att avvisa ett ombud eller biträde överklagas särskilt.

Bestämmelser som inskränker möjligheten att överklaga har med tiden blivit allt vanligare. Motiven till dessa inskränkningar varierar. En del förbud mot överklagande kan enklast förklaras med att besluten inte har sådana verkningar att de behöver kunna överklagas.

I andra fall kan syftet vara att koncentrera klagomöjligheten till ett enda stadium i förfarandet för att man på så sätt skall undvika att handläggningen fördröjs. Någon gång kan motivet också vara att det inte finns någon högre instans som har minst lika goda möjligheter som beslutsmyndigheten att göra den särskilda bedömning som beslutet förutsätter.

Här bör också nämnas att det finns ett stort antal olika bestämmelser som skär av instansordningen så att vissa frågor inte prövas i fler än två instanser. Rätten att överklaga ärenden till regeringen är på detta sätt i själva verket starkt beskuren. En strävan under senare tid har ju också varit att i all den utsträckning som är möjlig och lämplig avlasta regeringen uppgiften att pröva överklaganden (jfr prop. 1983/84:120 och KU 1983/84:23).

En förteckning med ett 100-tal exempel på bestämmelser som förbjuder överklagande eller skär av instansordningen finns i prop. 1983/84:120 s. 35–55.

Sammanfattningsvis kan sägas att författningsregleringen i frågan om vilka beslut som får överklagas är splittrad och ofullständig. Mot denna bakgrund har praxis en viktig utfyllande roll.

Överklagbarheten i praxis

En av de regler, som har utbildats i praxis och som fyller ut författningsregleringen i ämnet, har jag redan nämnt, nämligen själva huvudregeln att det

normalt går att överklaga myndigheters beslut till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen. Praxis innebär emellertid också flera viktiga inskränkningar i överklagbarheten.

Bl. a. måste en åtgärd från en myndighets sida ha karaktären av ett *skriftligt uttalande* för att kunna överklagas. Åtgärder inom ramen för s. k. faktiskt handlande kan alltså inte angripas på detta sätt. Detsamma gäller ren passivitet och muntliga uttalanden av olika slag.

För överklagbarhet förutsätts vidare att beslutet har någon inte alltför obetydlig *verkan* för parter eller andra.

Ett uttryck för detta är att man inte kan överklaga *oförbindande uttalanden* från myndigheters sida, t. ex. ett råd eller en upplysning eller en anmodan för en person att göra något i en situation där myndigheten inte förfogar över något tvångsmedel att driva igenom sin vilja. I praxis krävs dock inte alltid att beslutet har självständiga eller direkta rättsverkningar för att det skall kunna överklagas. Ett föreläggande, som myndigheten kan förena med t. ex. vite men som den tills vidare avstår från att sanktionera, anses sålunda möjligt att överklaga.

Frågan om beslut av typen *partsbesked* är överklagbara har varit föremål för delade meningar (jfr prop. 1909:11 s. 27, SOU 1964:27 s. 494 och 507 f, Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 411 ff, prop. 1972:5 s. 384, 635 och 652, Förvaltningsrättslig tidskrift 1977 s. 307 ff och 1979 s. 64 f). Med partsbesked menar jag ståndpunkter som myndigheter intar när de företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t. ex. beslut att häva ett köp, att säga upp ett hyresavtal, att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom, att avslå en begäran om betalningsanstånd, att avböja ett ackordserbjudande och att vägra betala skadestånd.

Beslut av detta slag är enligt praxis möjliga att överklaga oavsett om frågan kan prövas även av allmän domstol. Detta framgår av den kartläggning som en arbetsgrupp i regeringskansliet har presenterat i promemorian (Ds Ju 1982:14) Färre besvärshandlingar hos regeringen.

Kartläggningen omfattar de överklaganden som regeringen prövade år 1981. Den belyser vilka partsbesked som i praktiken blir föremål för överklagande genom förvaltningsbesvär. Samtidigt illustrerar den hur många ärenden det gäller, hur instansordningen i ärendena ser ut och med vilket författningsstöd överklagande sker. För en närmare redogörelse får jag hänvisa till arbetsgruppens promemoria (s. 39–42).

Här bör framhållas att en princip vid kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och regeringen har varit att man velat undvika att samma fråga prövas av allmän domstol och förvaltningsdomstol. Ett uttryck för detta är att regeringen prövar sådana överklaganden som avser partsbesked. Principen är dock inte alltid konsekvent genomförd i lagstiftningen. Beslut av försvarets civilförvaltning att återkräva familjebidrag får t. ex. överklagas hos kammarrätten enligt 42 § familjebidragslagen (1978:590; 42 § ändrad senast 1983:329) trots att frågan kan prövas även av allmän domstol. Ett annat avsteg från principen är att beslut av allmänna försäkringskassor att återkräva sjukpenning m. m. får överklagas hos försäkringsrätten enligt 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (20 kap. 11 § ändrad senast 1982:120).

Framställningar, förslag och yttranden som en myndighet avger till en annan myndighet, vilken har den egentliga beslutanderätten, kan i allmänhet inte överklagas. Den som saken angår får i stället överklaga den andra myndighetens beslut, om det går honom emot.

Undantag görs dock för sådana framställningar och andra uttalanden som är bindande för den andra myndigheten vid dess prövning av saken. Möjligheten att överklaga står då i princip öppen.

Undantag görs också för förslag till tjänstetillsättningar (jfr 18 § tredje stycket allmänna verksstadgan). Sådana förslag anses normalt överklagbara oavsett om de är bindande eller inte för den myndighet som tillsätter tjänsten.

Beslut som rör myndigheters rent interna förhållanden kan i regel inte överklagas. De berörda tjänstemännen har i regel lydnadsplikt, och möjligheten att överklaga anses därmed utesluten. Sådana beslut som inte omfattas av lydnadsplikten, t. ex. beslut om tjänstetillsättning, är dock överklagbara i vanlig ordning.

Normalt kan man inte heller klaga enbart över *motiveringen* till ett beslut. Endast om motiveringen enligt särskilda bestämmelser har självständiga rättsverkningar, är ett sådant överklagande möjligt.

Principbeslut, som är avsedda att vara vägledande men inte bindande vid kommande beslut i särskilda fall, går som regel inte att överklaga. Detsamma gäller *oförbindande förhandsbesked*.

Beslut av en högre myndighet att *återförvisa* ett överklagat ärende till en lägre myndighet kan inte överklagas annat än då beslutet innebär ett ställningstagande i sakfrågan. När återförvisningen sker bara för att utredningen skall kompletteras, får den alltså inte överklagas.

En speciell grupp av beslut, nämligen *betyg*, anses inte kunna överklagas. Det förekommer dock att undantag görs för tjänstgöringsbetyg i vissa fall.

Beslut under beredningen är i regel inte möjliga att överklaga annat än i samband med det slutliga avgörandet. Som exempel kan nämnas beslut att avkräva sökanden en komplettering eller att inhämta yttrande från en annan myndighet. *Beslut på verkställighetsstadiet* kan i allmänhet inte heller överklagas.

Vissa beslut under beredningen eller verkställigheten, som medför påtagliga självständiga verkningar, anses dock kunna överklagas särskilt. Det gäller bl. a. tillfälliga förordnanden i saken före det slutliga avgörandet (interimistiska beslut) och beslut om tvångsmedel, t. ex. vite och polis-handräckning.

Från praxis kan vidare nämnas att ett bordlägningsbeslut i ett bygglovs-ärende har ansetts överklagbart i en speciell situation då bordläggningen hade rättslig betydelse genom att den i sig kunde bli avgörande för den slutliga utgången i ärendet (RÅ 1977 ref. 95).

Bör överklagbarheten regleras i förvaltningslagen?

Frågan vilka beslut som får överklagas är alltså oreglerad i viktiga avseenden. Bristen på skrivna regler gör att det inte sällan är oklart och svårt att

fastställa om ett beslut går att överklaga eller inte. Detta är naturligtvis en nackdel.

Prop. 1985/86: 80

Frågan om en reglering i förvaltningslagen av när myndigheters beslut kan överklagas har därför aktualiserats flera gånger. Det förslag som låg till grund för propositionen 1971:30 om bl. a. förvaltningslagen innehöll sålunda bestämmelser i ämnet (SOU 1968:27). Också den gången var remissinstanserna till övervägande del positiva till tanken att förvaltningslagen skulle innehålla grundläggande föreskrifter om när myndigheters beslut kan överklagas. Föredragande statsrådet lade emellertid inte fram något förslag i saken. Han anförde flera skäl mot en sådan reglering (prop. s. 396–398). Ett var att man ändå i specialförfattningarna i stor utsträckning måste reglera frågan om besluts överklagbarhet och att det kunde bli svårt att avgöra hur de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen förhöll sig till specialförfattningarnas regler. Ett annat skäl var att begreppet myndighetsutövning – som ju används i förvaltningslagen för att ange räckvidden av vissa paragrafer – inte ansågs lämpligt som skiljelinje för att ange i vilken utsträckning myndigheters beslut skulle kunna överklagas eller inte. Å andra sidan var det inte heller bra att införa generella regler som gällde på förvaltningslagens hela tillämpningsområde, eftersom de skulle bli ganska invecklade och få ett begränsat praktiskt värde. Att vid gränsdragningen använda något annat begrepp än myndighetsutövning var också olämpligt. Riksdagen lämnade vad föredraganden anförte utan erinran (KU 1971:36 s. 18).

Det är värdefullt att förvaltningsrättsutredningen har gjort en genomgång av gällande rätt i fråga om när myndigheters beslut kan överklagas. Kommittén har förordat en precisering och en åtstramning av det rådande rättsläget. Förslaget har i stort sett godtagits av remissinstanserna, men det saknas inte kritiska yttranden.

Också jag anser att det är bra om rättsläget kan preciseras genom bestämmelser som lagfäster nuvarande praxis i fråga om vilka beslut som får överklagas. Jag delar också uppfattningen att det finns skäl för en viss åtstramning när det gäller möjligheterna att överklaga myndigheters beslut, främst när det gäller partsbesked och tjänstetillsättningsförslag. En sådan åtstramning skulle ligga i linje med de riktlinjer som riksdagen har lagt fast beträffande regeringens befattning med besvärssärenden och som anges i prop. 1983/84:120 och KU 1983/84:23. Frågan är då vilken metod som är lämpligast.

Det är naturligtvis en fördel om man kan ha bestämmelser i förvaltningslagen som täcker den största delen av förvaltningsområdet och som gör att man kan avvara bestämmelser om överklagbarhet i specialförfattningarna. Det material som förvaltningsrättsutredningen bygger sitt förslag på är enligt min mening emellertid inte så omfattande att det på grundval av det går att säkert säga i vilken utsträckning regler i specialförfattningarna skulle behövas som ersättning för eller komplettering av allmänna bestämmelser i förvaltningslagen. Med stor sannolikhet skulle man alltså i specialförfattningarna få ha kvar en ganska omfattande reglering av när beslut får överklagas, samtidigt som det måste finnas regler om vilken instans som skall pröva överklaganden. Med bestämmelser om överkla-

gande både i förvaltningslagen och i specialförfattningarna uppstår just den svårighet att avgöra hur reglerna förhåller sig till varandra som återopades vid förvaltningslagens tillkomst som ett skäl mot att ha regler om besluts överklagbarhet i lagen.

Jag anser vidare att det i viss mån är oklart om de bestämmelser i förvaltningslagen som kommittén föreslår kommer att innebära en ändring av det rättsläge som anses gälla i dag och som enligt min mening i huvudsak är tillfredsställande. Även om jag principiellt är för en viss åtstramning har jag uppfattningen att man inte kan göra en sådan genom allmänna bestämmelser i förvaltningslagen utan att ha en god överblick över vilka konsekvenserna blir. En sådan överblick förutsätter att man mer i detalj går igenom olika ärendegrupper än vad kommittén har gjort. Det är emellertid knappast möjligt att skaffa sig en sådan överblick i detta lagstiftningsärende eller i arbetet med följdlagstiftning till de förslag som jag lägger fram nu.

När det gäller ärenden, som kan överklagas till regeringen, kan det vidare sägas att om man nu genomförde utredningsförslaget, detta skulle stå i viss konflikt med de riktlinjer som riksdagen har beslutat om på grundval av prop. 1983/84:120 och som bl. a. går ut på att det sakområdesvis skall göras en systematisk översyn av regeringens besvärssärenden.

Frågan om att strama åt möjligheterna till överklagande bör därför i stället behandlas i annan ordning. I många fall kommer frågan att aktualiseras i den systematiska översyn som jag nyss nämnde. I andra fall bör frågan tas upp i det löpande lagstiftningsarbetet.

Också de nu anförda synpunkterna talar för att man bör inrikta sig på att ta in regler om besluts överklagbarhet i specialförfattningarna.

Sammanfattningsvis anser jag att man inte på grundval av det utredningsmaterial som föreligger kan klart bedöma vilka verkningar förvaltningsrättsutredningens förslag skulle få om det genomförs och att man därför nu bör inrikta sig på att reglera frågan om besluts överklagbarhet i specialförfattningarna. Eftersom jag, liksom utredningen och de flesta remissinstanserna, anser att det finns skäl för en viss åtstramning när det gäller möjligheterna att överklaga myndigheternas beslut och då främst partsbesked och tjänstetillsättningsförslag, vill jag närmare utveckla min uppfattning om hur man bör se på dessa två ärendetyper vid de fortsatta övervägandena i ämnet.

Ett *partsbesked* i form av ett beslut av en myndighet i en fråga där det slutliga avgörandet tillkommer allmän domstol (t. ex. ett beslut att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom) innebär inget egentligt avgörande utan bara att ena parten i frågan uttalar sin uppfattning om hur den skall avgöras. Motpartens rätt skyddas genom det civilrättsliga regelsystemet och möjligheten till domstolsprövning.

Man kan alltså knappast hävda att rättssäkerheten kräver att partsbesked av detta slag i allmänhet får överklagas.

Det finns emellertid också en typ av partsbesked som innebär att myndigheten ensidigt avgör en fråga. Exempel: En myndighet som har en fordran i ett affärsförhållande avslår motpartens begäran om betalningsansånd.

Normalt bör inte heller denna typ av partsbesked kunna överklagas. En sådan lösning ligger i linje med vad som i allmänhet gäller i civilrättsliga förhållanden i samhället.

Det förtjänar att framhållas att flera av de förbud mot överklagande som finns i olika specialförfattningar gäller just partsbesked. Ett sådant förbud finns i 8 § kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Ett annat finns i 24 § upphandlingsförordningen (1973:600). Vidare gäller enligt 42 § familjebidragslagen (1978:520) att man inte får överklaga en vägran av försvarets civilförvaltning att efterskänka ett återkrav enligt 39 § i lagen (senaste lydelse av paragraferna 1983:329). Det är också förbjudet att överklaga de beslut om arbets- och anställningsvillkor som myndigheter fattar när de företräder det allmänna som arbetsgivare, om talan i saken skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Detta följer av lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut.

Det bör framhållas att ett förbud mot överklagande av partsbesked inte begränsar överordnade myndigheters möjligheter att ingripa i sina underordnade myndigheters handläggning av civilrättsliga och liknande angelägenheter. Uppgiften att företräda det allmänna i sådana fall innebär i regel inte myndighetsutövning, och då gäller inte heller den begränsning i överordnade myndigheters möjligheter att ingripa som annars följer av 11 kap. 7 § regeringsformen. Oavsett om ett partsbesked kan överklagas eller inte, kan alltså den överordnade myndigheten – beroende på sina allmänna befogenheter i vissa fall – ha rätt att inskrida och ändra beslutet på ungefär samma sätt som t. ex. en företagsledning kan gripa in i bevakningen på lägre nivå av företagets rättsliga angelägenheter.

Jag anser alltså att man bör överväga att införa förbud mot att överklaga partsbesked när man i olika sammanhang ser över specialförfattningar.

Beträffande frågan om *tjänstetillsättningsförslag* skall kunna överklagas vill jag först erinra om att det är en allmän princip att förslag och yttranden, som en myndighet avger till en annan myndighet, inte får överklagas annat än om förslaget eller yttrandet är bindande för den andra myndigheten när den avgör ärendet.

Som har framgått upprätthålls redan denna regel i praxis utom i tjänstetillsättningsärenden. I dessa ärenden anses förslaget kunna överklagas oavsett om det är bindande eller inte för den myndighet som tillsätter tjänsten. Frågan är om det finns fog för ett sådant undantag från den huvudregel som gäller.

Jag kan för min del inte finna något bärande skäl till det. I de fall då en myndighet skall tillsätta en tjänst efter förslag från en annan myndighet måste det i princip vara tillräckligt att den som är missnöjd med förslaget kan framföra sina synpunkter på detta genom att vända sig direkt till den beslutande myndigheten. I de fall då tillsättningsbeslutet kan överklagas finns ytterligare en möjlighet att göra sina intressen gällande. Endast om tillsättningsmyndigheten är bunden av förslaget – t. ex. så att den måste välja någon av de kandidater som har tagits upp i förslaget – bör det vara tillåtet att överklaga detta.

Samma principiella ståndpunkt har personalbesvärsutredningen intagit i

sitt nyligen avlämnade betänkande (Ds C 1985:20) Överprövning av beslut i personallfrågor — Förenkling av överprövningssystemet inom det statligt reglerade området. Frågan om överklagande av tjänstetillsättningsförslag bör övervägas vidare i det sammanhanget.

Slutligen vill jag här ta upp en fråga som också gäller överklagande av myndigheters beslut och som aktualiseras av mitt förslag att den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut skall pröva om ett överklagande har gjorts i rätt tid (avsnitt 2.5). Detta förslag innebär att ett ökat antal instanser kan pröva *om överklagande har skett i rätt tid*.

Möjliga att överklaga är nämligen inte bara sådana beslut som innebär att myndigheten prövar ett ärende i sak. Också beslut att avskriva eller avvisa ett ärende utan sakprövning kan överklagas.

I praktiken överklagas ganska ofta sådana beslut som innebär att ett överklagande inte tas upp till prövning därför att det har kommit in för sent. Vad överprövningen i dessa fall gäller är alltså den formella frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid eller inte.

Instansordningen i avvisningsfrågan skiljer sig i princip inte från den som gäller i huvudsaken. Regeringen är alltså normalt högsta instans utom i sådana fall då överprövningen ankommer på förvaltningsdomstolarna. Till bilden hör dock att avvisningsfrågan ibland anses kunna överklagas även när instansordningen är avskuren i huvudsaken. Exempel: Polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om tillstånd att ha skjutvapen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i den överklagade frågan får inte överklagas. Om detta finns föreskrifter i 42 § vapenlagen (1973:1176; 42 § ändrad senast 1981:1360). Den som har överklagat för sent hos länsstyrelsen och som därför får sitt överklagande avvisat utan sakprövning har enligt praxis rätt att överklaga avvisningsfrågan till regeringen trots att instansordningen är avskuren i huvudsaken.

Regeringen prövar varje år ett betydande antal överklaganden i formella frågor av detta slag. I de allra flesta fall är naturligtvis avvisningsbeslutet riktigt och överklagandet hos regeringen alltså utsiktslöst.

De riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen som riksdagen har antagit innebär att regeringen i möjligaste mån skall befrias från sådana ärenden som kan prövas i flera instanser under regeringen och som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Undantag från denna princip skall göras bara när särskilda skäl talar för det.

Den prövning som det här gäller (kontroll av delgivningskvitton m. m.) kräver uppenbarligen inte ett ställningstagande från regeringen. Enligt min mening finns det i detta fall inte heller något annat särskilt skäl att avvika från den av riksdagen anbefallda riktlinjen att regeringen skall elimineras ur instanskedjan i ärenden som kan prövas i flera instanser under regeringen.

Också i andra fall bör det vara tillräckligt att frågan om överklagande har gjorts i rätt tid prövas i två instanser, dvs. av beslutsmyndigheten och *en* högre instans. Man bör alltså inte få överklaga ett beslut, om detta innebär att myndigheten som andra instans prövar frågan om överklagande har skett i rätt tid.

Några remissinstanser har invänt att en sådan avskuren instansordning i avvissningsfrågan kan hindra prejudikatbildningen. Invändningen är knappast befogad. Förutsättningarna för att ett överklagande skall anses ha kommit in i rätt tid är så ingående reglerade i lagen att det inte finns något större utrymme för tolkning eller tvekan i tillämpningen. Behovet av vägledande avgöranden i högre instans är i motsvarande mån begränsat och i principfrågor kommer det – som jag strax återkommer till – att kunna tillgodoses genom bl. a. regeringsrättens avgöranden. Vidare bör framhållas att den av mig förordade ordningen berör bara sådana ärenden som kan prövas i sak i fler instanser än två. De ärenden som regeringen eller en annan myndighet prövar som andra instans – i själva verket de allra flesta – berörs alltså inte.

En reglering av överklagbarheten i fråga om avvissningsbeslut är av det generella slag som gör att det är lämpligast att ta in den i förvaltningslagen. Jag föreslår därför att det i lagen införs en bestämmelse i enlighet med vad jag har anfört.

På grund av den avgränsning som alltjämt bör gälla beträffande förvaltningslagens tillämpningsområde (se avsnitt 2.2) kommer den regel som jag sålunda förordar inte att vara tillämplig annat än om den andra instansen är en förvaltningsmyndighet. Det betyder att regeln inte blir tillämplig i de fall då en förvaltningsdomstol är andra instans.

I allmänhet är det i dessa fall en kammarrätt eller en försäkringsrätt som överprövar avvissningsbeslutet som har fattats av en förvaltningsmyndighet. Fullföljdsrätten till regeringsrätten resp. försäkringsöverdomstolen är i så fall nästan alltid beroende av prövningstillstånd (35 och 37 a §§ förvaltningsprocesslagen). I praktiken blir det därför också i dessa fall en prövning i högst två instanser. I frågor av principiell vikt kan dock naturligtvis de högsta domstolarna liksom nu ge prövningstillstånd, vilket innebär att prejudikatintresset tillgodoses.

Länsrätterna prövar som andra instans frågor bl. a. på skatte- och socialtjänstområdena. För dessa domstolars del bör man överväga, om det bör införas en motsvarande begränsning av rätten att överklaga avvissningsbeslut som den jag förordar för de fall då en förvaltningsmyndighet är andra instans. Skall en sådan begränsning göras, kan den ske genom ett tillägg till 33 § förvaltningsprocesslagen. Frågan får övervägas närmare under följdlagstiftningsarbetet.

2.7 Den lagtekniska lösningen

Mitt förslag: Mina förslag genomförs i form av en ny förvaltningslag. Den nya lagen bygger till stor del på den nuvarande men utformas på ett mer lättillgängligt sätt.

En mer enhetlig paragrafföljd införs. Nya mellanrubriker hjälper läsaren att hitta i lagen.

Språket förenklas också. Bl. a. byts ordet "besvär" ut mot "överklagande". Termen "myndighetsutövning" införs i stället för den definition av detta begrepp som nu finns i lagen.

Förvaltningsrättsutredningens förslag överensstämmer i det väsentliga med mitt.

Prop. 1985/86: 80

Remissinstanserna stöder förslaget med få undantag.

Skälen för mitt förslag: Reglerna i den gällande förvaltningslagen är ordnade i två huvudgrupper. Den ena gruppen av regler (4–13 §§) gäller vid all ärendehandläggning medan reglerna i den andra gruppen (14–19 §§) gäller bara sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Mina förslag förutsätter vissa avvikelser från denna systematik. Mot den nuvarande systematiken kan f.ö. invändas att den gör lagen svårläst. Läsare som vill följa gången av ett ärende tvingas bläddra fram och tillbaka i lagen.

Förslagen bör därför genomföras i form av en ny förvaltningslag som ersätter den nuvarande. Den nya lagen kan till stor del bygga på den nuvarande. Men den bör utformas på ett mer lättillgängligt sätt.

Den nuvarande uppdelningen av reglerna i två huvudgrupper bör överges och ersättas med en enda sammanhängande paragrafföljd som såvitt möjligt speglar gången av ett ärende. Samtidigt bör man införa nya mellanrubriker som hjälper läsaren att hitta i lagen.

Med tanke på dem som har lärt sig att hitta i den gamla lagen bör sådana regler, som flyttas över till den nya utan ändring i sak, behålla sin lydelse i huvudsak oförändrad. Språket bör dock förenklas.

Bl. a. bör ordet "besvär" bytas ut mot "överklagande". I den debatt som har förts om myndighetsspråkets begriplighet har ordet "besvär" varit ett exempel på laguttryck som är svårbegripliga och vilseledande för allmänheten. Hos många myndigheter har man redan dragit konsekvenserna av detta och använder i beslut och i sina kontakter med allmänheten i stället "överklagande".

Begreppet myndighetsutövning bör användas också i fortsättningen för att avgränsa tillämpningsområdet för vissa regler i lagen. I stället för själva termen myndighetsutövning använder den nuvarande lagen en definition av detta begrepp. Myndighetsutövning definieras som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande".

Jag anser att innebörden av termen numera är så känd att man inte behöver behålla definitionen i lagen. För en sådan lösning talar också att man då får en enhetlig terminologi i regeringsformen och förvaltningslagen på denna punkt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. förvaltningslag,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

4.1 Förslaget till förvaltningslag

Den nya lagen bygger på den gamla men innebär också flera nyheter. Nya regler ges om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, snabb och enkel handläggning, omröstning, avvikande mening, omprövning av beslut och överklagande av avvisningsbeslut. Sakliga ändringar och tillägg görs i reglerna om muntlig handläggning, underrättelse om beslut och hur beslut överklagas. Samtidigt genomförs en del lagtekhniska förenklingar och förtydliganden.

Dispositionen är ny. Ny är också rubriksättningen (mellanrubrikerna).

Lagen börjar med bestämmelser om tillämpningsområdet (1–3 §§). Ett par bestämmelser, som innebär begränsningar i lagens tillämpning i vissa myndigheters verksamhet, finns inte som i den nuvarande lagen bland de inledande bestämmelserna utan har placerats sist i lagen (31–33 §§).

Efter de inledande bestämmelserna om tillämpningsområdet följer reglerna om myndigheternas serviceskyldighet (4 och 5 §§) och samverkan mellan myndigheter (6 §). Dessa regler skall tillämpas i all förvaltningsverksamhet, dvs. inte bara vid ärendehandläggning, och har därför placerats före de rena handläggningsreglerna.

Under rubriken "Allmänna krav på handläggningen av ärenden" ges sedan en bestämmelse om snabb och enkel handläggning m. m. (7 §). Bestämmelsen skall vara vägledande vid tillämpningen av andra bestämmelser i lagen.

Övriga bestämmelser handlar om tolk (8 §), ombud och biträde (9 §), inkommande handlingar (10 §), jäv (11 och 12 §§), remiss (13 §), muntlig handläggning (14 §), anteckning av uppgifter (15 §), parternas rätt att få del av uppgifter (16 och 17 §§), omröstning (18 §), avvikande mening (19 §), motivering av beslut (20 §), underrättelse om beslut (21 §), vem som får överklaga (22 §), hur beslut överklagas (23–25 §§), rättelse av skrivfel och liknande (26 §), omprövning av beslut (27 och 28 §§), inhibition (29 §) och överklagande av avvisningsbeslut (30 §).

När jag nu går över till att kommentera lagförslaget paragraf för paragraf, inriktar jag mig på nyheterna i förslaget. De regler, som flyttas från den gamla lagen till den nya utan ändring i sak, går jag i allmänhet inte in på närmare. För en utförligare kommentar till dessa regler får jag hänvisa till den proposition som ligger till grund för den gamla lagen (prop. 1971:30 del 2 s. 301 ff).

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Bestämmelserna i 4–6 §§ gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

Första meningen överensstämmer i allt väsentligt med 1 § första stycket i den gamla lagen.

Lagen är i princip tillämplig hos alla förvaltningsmyndigheter oavsett om de lyder under regeringen eller inte. Den skall alltså tillämpas hos t. ex. kommunala myndigheter och riksdagens myndigheter.

Innebörden av begreppet förvaltningsmyndighet torde sällan bli föremål för tvekan i tillämpningen. Begreppet har här samma betydelse som i regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 232 f). I den gamla lagen har begreppet i princip samma innebörd. Det kan dock förekomma fall där regeringsformens och den nya förvaltningslagens begrepp avviker från den gamla lagens.

I den gamla lagen (2 § 1) undantas regeringen uttryckligen från tillämpningsområdet. Ett sådant uttryckligt undantag har inte ansetts behövt i den nya lagen. Att regeringen numera inte omfattas av begreppet förvaltningsmyndighet står klart ändå. Vidare kan nämnas att t. ex. en besiktningsman hos Aktiebolaget Svensk Bilprovning inte bör betraktas som en förvaltningsmyndighet när han utför obligatorisk fordonsbesiktning (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 317 och Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 upplagan 1983 s. 33 samt prop. 1977/78:38 s. 41).

Nuvarande ordning att regeringsärendena faller utanför tillämpningsområdet behålls alltså. I regeringens praxis brukar emellertid förvaltningsärenden i möjligaste mån handläggas enligt samma regler som gäller för underordnade myndigheter (se publikationen Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen). Någon ändring av denna praxis är inte avsedd.

Formuleringen "domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden" skiljer sig något från motsvarande uttryck i den gamla lagen. Men innebörden är densamma. Domstolarnas egentliga, dvs. rättskipande och rättsvårdande, verksamhet kommer alltså liksom hittills att falla utanför tillämpningsområdet. Som exempel på ärenden hos domstolarna, som omfattas av begreppet förvaltningsärenden och som alltså skall handläggas enligt förvaltningslagen, kan nämnas ärenden i första instans om utlämnande av allmänna handlingar (jfr prop. 1977/78:38 s. 39) och interna personaladministrativa ärenden.

Under senare år har myndigheterna i allt större utsträckning kommit att använda datorer vid sin ärendehandläggning. Detta hjälpmedel kan i vissa fall användas så att själva handläggningen automatiseras helt eller delvis. Lagen är tillämplig också i dessa fall.

När man utarbetar rutiner för handläggning genom automatisk databehandling skall man alltså inte bara beakta de tekniska och ekonomiska faktorerna. De rättssäkerhetskrav som gäller enligt förvaltningslagen måste också tillgodoses.

Jag erinrar om att det finns också andra föreskrifter som ställer särskilda krav på myndigheter som handlägger ärenden med hjälp av datorer. I 8 § datalagen finns t. ex. en regel till den enskildes skydd om vad myndigheten skall göra när det uppkommer misstanke om fel i ett personregister. Här kan också nämnas de särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling som finns i 15 kap. sekretesslagen.

Bestämmelsen i *andra meningen* är ny. Den innebär att vissa regler i lagen har ett vidare tillämpningsområde än lagen i övrigt. Det gäller reglerna om myndigheternas serviceskyldighet och om samverkan mellan myndigheter.

Dessa regler skall tillämpas inte bara vid ärendehandläggning utan i all förvaltningsverksamhet hos myndigheterna. De skall t. ex. tillämpas när en enskild behöver hjälp med att inleda ett ärende. Också vid s.k. faktiskt handlande från myndigheternas sida (verksamhet av typen köra buss, dirigera trafiken, släcka bränder, hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter osv.) skall reglerna tillämpas. Skälen för detta har redovisats i avsnitt 2.3.

2 § 1 31–33 §§ föreskrivs begränsningar i lagens tillämpning i vissa myndigheters verksamhet.

Paragrafen hänvisar till de begränsningar i lagens tillämpning som enligt 31–33 §§ gäller i kommunala och vissa andra myndigheters verksamhet. Dessa tre paragrafer motsvarar 2 och 3 §§ i gamla lagen.

I den gamla lagen (3 § andra stycket 2) görs ett undantag för ärenden i första instans som avser föreskrifter till allmän efterrättelse (*normbeslut*). Detta undantag har ingen direkt motsvarighet i den nya lagen. Denna gäller alltså i princip också normbeslutsärenden.

Det bör emellertid observeras att flera av lagens bestämmelser är utformade så att de bara reglerar handläggningen i förhållande till parter. Eftersom det sällan förekommer att någon uppträder som part i ett normbeslutsärende får dessa bestämmelser sällan betydelse i ärenden av detta slag. Som exempel på fall där bestämmelserna får betydelse i normbeslutsärenden kan nämnas det att en fastighetsägare vänder sig till länsstyrelsen och begär att denna skall besluta en lokal trafikföreskrift om hastighetsbegränsning på en väg som gränsar till fastigheten.

I ett par bestämmelser (20 och 23 §§) finns speciella regler om normbeslut.

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

Denna paragraf, som motsvarar 1 § andra stycket i den gamla lagen, reglerar hur föreskrifterna i lagen förhåller sig till konkurrerande bestämmelser i andra författningar. Den innebär att en föreskrift i en annan lag eller i en regeringsförfattning som avviker från en föreskrift i lagen skall ha företräde. Att *en* föreskrift i lagen på detta sätt sätts åt sidan (t. ex. den i 18 § om kollektiv omröstningsmetod) utesluter inte att en annan samtidigt kan tillämpas (t. ex. den i 19 § om föredragandens rätt att få sin avvikande mening antecknad).

I det remitterade förslaget ingick en särskild bestämmelse (1 § andra stycket andra meningen) om tillämpningen av den nya regeln i 30 § enligt vilken vissa avviseringsbeslut kan överprövas i endast en högre instans. Bestämmelsen, som syftade till att förchyga tvekan om hur 30 § förhåller sig till de bestämmelser om överklagande som finns i olika specialförfattningar, angav att den paragrafen har företräde utom i sådana fall då det är uttryckligt föreskrivet att den inte skall tillämpas.

På förslag av *lagrådet* har den nämnda bestämmelsen inte tagits med i

propositionens lagförslag. Som lagrådet har påpekat bör nämligen redan den bestämmelse som finns i propositionens 3 § tolkas så att endast sådana avvikelser från förvaltningslagen som klart framgår av den speciella lagen eller förordningen har företräde. En särskild bestämmelse om hur 30 § förhåller sig till specialförfattningarna har därför ansetts onödig.

Myndigheternas serviceskyldighet

4 § Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Bestämmelserna är nya. De har behandlats i avsnitt 2.3. Liknande bestämmelser med mer begränsad räckvidd finns i 8 § i den gamla lagen.

Första stycket innebär att myndigheterna skall hjälpa enskilda att ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden. Det kan gälla exempelvis upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter. Med "enskilda" menas här och på andra ställen i lagen inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner. Liksom enligt den gamla lagen kan dock ett sådant organ i vissa fall ha samma ställning som en "enskild", t.ex. när staten eller en kommun äger en fastighet (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 334).

Bestämmelsen tar inte bara sikte på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt skall myndigheten också vägleda den enskilde genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt, fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det han eftersträvar osv. Vägledningsskyldigheten gäller i princip oberoende av begäran.

Av 1 § följer att bestämmelsen i princip skall tillämpas i all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och i domstolarnas förvaltningsverksamhet. Den skall alltså tillämpas inte bara i förhållande till parter och andra intressenter i ärenden utan också i förhållande till medborgare i allmänhet och företrädare för massmedierna, t.ex. när någon gör en förfrågan om gällande bestämmelser eller myndighetens praxis på ett visst område.

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 4 § sekretesslagen har myndigheterna en skyldighet att tillhandahålla och lämna uppgifter ur allmänna handlingar som i vissa avseenden går längre än serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen. Regleringen i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen har företräde. Detta framgår av 3 §.

Serviceskyldigheten begränsas av de regler om sekretess som finns i främst sekretesslagen. En ytterligare begränsning ligger i att skyldigheten

gäller "i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet".

Denna begränsning innebär bl. a. att myndigheterna liksom hittills kan vägra att låta allmänheten se sådana handlingar som inte är allmänna i tryckfrihetsförordningens mening, när det behövs för att de skall få nödvändig arbetsro. Även i övrigt kan och bör varje myndighet anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen. Innebörden är också att myndigheten kan göra vissa begränsningar efter en mera allmän lämplighetsbedömning men bara sakligt motiverade begränsningar får göras.

En central myndighet vars uppgift i första hand är att leda och samordna verksamhet på lägre nivå kan t. ex. hänvisa rådsökande att vända sig till sin lokala myndighet. Myndigheter med ett mycket vidsträckt verksamhetsområde, t. ex. JO, JK, universitet och högskolor, är inte heller skyldiga att fungera som allmänna upplysningscentraler. Vidare skall myndigheterna naturligtvis inte stå till tjänst med några råd om hur man kan kringgå gällande bestämmelser. Så t. ex. bör skattemyndigheterna inte hjälpa till med avancerad s. k. skatteplanering.

Mot skäl som sålunda kan tala emot att en myndighet hjälper en enskild skall vägas den enskildes behov av hjälp.

I ärenden där det finns flera enskilda parter med motstridiga intressen måste hänsyn också tas till att hjälp som myndigheten lämnar en av parterna ibland kan vara till nackdel för motparten och skada tilltron till myndighetens opartiskhet. Här är det närmast frågans art som blir av betydelse.

Hjälpen skall lämnas avgiftsfritt, om det inte finns författningsstöd för att ta ut en avgift i exempelvis myndighetens instruktion eller expeditjonskungörelsen (1964:618).

Andra stycket innebär att den myndighet som har fått en förfrågan från en enskild måste lämna någon form av svar. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med t. ex. en begärd upplysning, måste den i varje fall tala om detta för den som har begärt att få upplysningen. Svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

Bestämmelsen förutsätter att det går att nå den enskilde med svaret utan några mera omfattande efterforskningar. En skriftlig förfrågan från någon, vars adress eller telefonnummer myndigheten inte känner till eller kan slå upp i telefonkatalogen, behöver myndigheten givetvis inte besvara. Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt ange detta i lagtexten.

Medan första och andra styckena tar sikte på service inom myndighetens eget verksamhetsområde, handlar *tredje stycket* om hjälp i sådana angelägenheter som hör till andra myndigheters områden. Denna bestämmelse innebär att varje myndighet skall vara inriktad på att hjälpa den enskilde till rätta oavsett om han tar kontakt med myndigheten skriftligt, per telefon eller på något annat sätt, t. ex. genom ett personligt besök. Rör det sig om en felsänd skriftlig handling, bör hjälpen i regel lämnas genom att myndigheten sänder handlingen vidare till rätt myndighet. Ofta är det lämpligt att myndigheten samtidigt underrättar den enskilde om vart den har vidarebefordrat handlingen. Eftersom det inte är fråga om någon ovillkorlig skyldighet, behöver myndigheten inte lägga ner något mera

omfattande arbete på att reda ut frågor som inte berör dess eget verksamhetsområde.

För att möjligheten att få hjälp inte skall kunna missbrukas, har i lagtexten tillagts orden "av misstag". Så t. ex. får inte den som yrkesmässigt hjälper andra att deklarerar och som därför skall sända ett stort antal självdeklarationer till olika lokala skattemyndigheter lämna hela sändningen till riksskatteverket.

För det fallet att en klagande tar fel och vänder sig till överinstansen i stället för beslutsmyndigheten finns en särskild regel i 24 § tredje stycket som ålägger den högre instansen att vidarebefordra klagandens skrivelse till beslutsmyndigheten.

5 § Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Bestämmelsen är ny och har behandlats i avsnitt 2.3. Den innebär att myndigheterna skall vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Den utesluter inte att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen.

Samverkan mellan myndigheter

6 § Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Bestämmelsen är ny och har behandlats i avsnitt 2.3. Den gäller inte bara vid ärendehandläggning utan i princip all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och i domstolarnas förvaltningsverksamhet. Den tar alltså sikte också på fältarbete o. d. inom ramen för myndigheternas faktiska handlande.

Tanken är bl. a. att myndigheterna skall samverka så att det blir enklare för enskilda att ha med dem att göra. Men bestämmelsen gäller generellt, dvs. oavsett om hjälpen i det särskilda fallet är fördelaktig för någon enskild eller inte.

Hjälpen kan vara av många olika slag. Varje myndighet är t. ex. skyldig att svara på de remisser från andra myndigheter som den kan besvara inom ramen för sin verksamhet i övrigt.

Självfallet skall myndigheterna undvika att begära hjälp med sådant som de lika gärna eller snabbare kan klara själva.

I 15 kap. 5 § sekretesslagen finns en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att på begäran lämna varandra uppgifter som de förfogar över. Denna bestämmelse har företrädare framför förevarande paragraf. Detta följer av 3 §.

I sammanhanget bör framhållas att paragrafen inte innebär någon sådan uppgiftsskyldighet som avses i 14 kap. 1 § sekretesslagen, dvs. som bryter sekretessen mellan myndigheter (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

7 § Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Bestämmelserna, som är nya, har behandlats i avsnitt 2.3. De uttrycker en bärande tanke bakom den nya lagen: att ärendehandläggningen skall vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Samtidigt klargörs att det är den enskildes intresse av enkelhet som skall stå i centrum och att förenklingssträvandena måste sträcka sig över myndighetsgränserna och omfatta också myndigheternas språk.

Avsikten är att bestämmelsen i första meningen skall vara vägledande vid tillämpningen av flera andra regler i lagen, i första hand reglerna om tolk, ombud, inkommande handlingar, remiss, muntlig handläggning, parterts rätt att få del av uppgifter, underrättelse om beslut och omprövning av beslut. Den ger också riktlinjer om hur man i praxis bör lösa en del frågor som inte är närmare reglerade i lagen, t. ex. frågan i vilka fall en ansökan kan göras muntligt.

Bestämmelsen i andra meningen skall ses i samband med den uppgift att hjälpa varandra som myndigheterna har enligt 6 §. Syftet är att myndigheten i lämplig utsträckning själv skall ta de nödvändiga kontakterna med andra myndigheter. I vilken utsträckning detta är lämpligt får avgöras av myndigheten med ledning av första meningen och den rådande arbets- och resurssituationen. Hänsyn måste också tas till att vissa intyg, registerutdrag m. m. är avgiftsbelagda. I sådana fall kan det ibland stå i mindre god överensstämmelse med avgiftsregleringen att myndigheten själv skaffar in uppgifter från andra myndigheter. Av 13 § följer att möjligheten att inhämta yttrande genom remiss skall utnyttjas med särskild urskillning.

Tolk

8 § När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med 9 § i den gamla lagen. Den har behandlats i avsnitt 2.3. Vid valet av tolk skall hänsyn tas till kravet enligt 7 § på snabb och enkel handläggning m. m.

Ombud och biträde

9 § Den som för talan i ett ärende får 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 olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Prop. 1985/86: 80

Bestämmelsen överensstämmer i sak med 6 § i den gamla lagen. Frågor om personlig medverkan enligt första stycket andra meningen skall bedömas med ledning av den allmänna regeln i 7 § om snabb och enkel handläggning m. m. Också reglerna om muntlig handläggning i 14 § bör beaktas vid tillämpningen av 9 §.

Inkommande handlingar

10 § En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos televerket, anses telegrammet ha kommit in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

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

Ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med 7 § i den gamla lagen. Vissa ändringar av formell karaktär har gjorts. Bl. a. har ordet "telegrafanstalt" bytts ut mot "televerket" i enlighet med vad televerket har föreslagit i sitt remissyttrande.

Frågan om det behövs en bekräftelse enligt tredje stycket får bedömas med beaktande bl. a. av den allmänna regeln i 7 § om snabb och enkel handläggning m. m.

Jäv

11 § Den som har att handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig 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 synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller skall prövas där på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,

4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

12 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Dessa paragrafer överensstämmer i sak med 4 och 5 §§ i den gamla lagen. Endast språkliga ändringar har gjorts. En betydelsefull utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde har emellertid skett genom att jävsreglerna enligt vad som framgår av 1 och 31 §§ kommer att gälla även generellt i ärendehandläggningen hos kommunala myndigheter.

Remiss

13 § Innan en myndighet inhämtar yttrande genom remiss skall den noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Om det inte är obehövligt, skall det anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas.

Bestämmelsen motsvarar i det väsentliga 10 § i den gamla lagen. Som har framgått av avsnitt 2.3 skall den ses i samband med den nya regeln i 6 § om samverkan mellan myndigheter. Remiss är en vanlig form av sådan samverkan. Bestämmelsen tar emellertid också sikte på remisser till sammanlutningar, företag osv.

Bestämmelsen har också samband med den i 14 § om muntlig handläggning. Ofta är det lämpligt att myndigheter samråder per telefon och gör en tjänsteanteckning om telefonsamtalet i stället för att skicka remiss (jfr 15 §). Vilken form av samråd som är lämpligast får bedömas med beaktande bl. a. av kravet enligt 7 § på snabb och enkel handläggning m. m.

Till skillnad från den gamla lagen innehåller den nya ingen föreskrift om att den remitterande myndigheten skall ange huruvida mottagaren i sin tur bör inhämta yttrande från någon annan. En sådan föreskrift har ansetts kunna undvaras i lagen.

Muntlig handläggning

14 § Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra.

Som har framgått av avsnitt 2.3 skall denna paragraf ses mot bakgrund av den hävdvunna principen att förvaltningsförfarandet normalt är skriftligt men med de muntliga inslag som betingas av bl. a. ärendets karaktär. Den förutsätter att ett ärende har inletts och reglerar alltså inte frågan om själva inledandet får ske muntligt. Detta är en fråga som ofta regleras i specialförfattningarna och som i andra fall får bedömas bl. a. med ledning av den allmänna regeln i 7 § om snabb och enkel handläggning m. m.

Första stycket överensstämmer i sak med 16 § första meningen i den gamla lagen.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den innebär att myndigheten skall se till att handläggningen vid behov blir muntlig även om den enskilde inte har begärt det. Behovet skall bedömas med ledning av den allmänna regeln i 7 §. Särskild hänsyn skall tas till den enskildes intresse av enkelhet i umgänget med myndigheten.

Medan första stycket gäller bara sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall andra stycket tillämpas också i andra ärenden, t. ex. i ärenden som avser myndigheternas affärsverksamhet. Det är emellertid särskilt i myndighetsutövningsärenden viktigt att den enskildes intresse beaktas vid tillämpningen av andra stycket.

En del okomplicerade ärenden kan med fördel handläggas helt muntligt. I andra fall är en blandning av skriftlig och muntlig handläggning den lämpligaste formen. Bestämmelsen tar sikte inte minst på dessa fall.

Givetvis kan ärenden också i fortsättningen handläggas helt skriftligt när det är ändamålsenligt.

Med muntlig handläggning menas inte bara formliga muntliga förhandlingar. Också mera informella telefonkontakter och sammanträffanden avses. Det kan t. ex. vara lämpligt att föredraganden skaffar in kompletterande uppgifter i ärendet genom att ringa till sökanden i stället för att skriva till denne.

Bestämmelsen syftar i första hand till att göra det enklare för enskilda att ha med myndigheter att göra. Men den är avsedd också att förenkla kontakterna myndigheter emellan.

Anteckning av uppgifter

15 § Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

En liknande bestämmelse med mer begränsad räckvidd finns i 16 § andra meningen i den gamla lagen. Anteckningsskyldigheten enligt den bestämmelsen gäller bara sådana uppgifter som en part har lämnat muntligt.

Den nya bestämmelsen innebär att skyldigheten att dokumentera muntliga uppgifter vidgas till att omfatta också uppgifter av andra än parter. Det kan t. ex. gälla uppgifter från personer som en sökande har refererat till eller från intresseorganisationer som har uppvaktat myndigheten i ärendet. Uppgifter som myndigheten självmant har inhämtat vid telefonsamtal med andra myndigheter är ytterligare ett exempel.

Varje myndighet blir också skyldig att dokumentera information som den får på något annat sätt än genom muntligt eller skriftligt uppgiftslämnande, t. ex. genom att den själv besiktigar en maskin eller en fastighet. Även detta är en nyhet.

Skyldigheten enligt paragrafen gäller bara sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Den är ett viktigt komplement till reglerna i 14 § om muntlig handläggning och behövs också för att trygga den rätt att få del av uppgifter som parter har enligt 16 och 17 §§.

Det är inte alltid möjligt eller lämpligt att myndigheten antecknar allt som förekommer i ärendet. Anteckningsskyldigheten är därför begränsad till sådana uppgifter som kan ha betydelse för utgången.

Uppgifter som redan framgår av handlingarna behöver givetvis inte antecknas på nytt.

Anteckningsskyldigheten innebär inget krav på ordagrant återgivande. Anteckningarna bör i allmänhet dateras och undertecknas av den tjänsteman som har gjort dem innan de läggs till övriga handlingar i ärendet.

Det är möjligt att utvidgningen av dokumentationsskyldigheten i vissa fall kan vara alltför långtgående. Under följdlagstiftningsarbetet får det därför övervägas, om det behövs regler i speciallagstiftningen som modifierar denna skyldighet.

I 14 § datalagen finns en bestämmelse om att en upptagning för automatisk databehandling, som en myndighet har använt sig av för handläggning av ett ärende, skall tillföras handlingarna i ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder något annat. Den bestämmelsen gäller även andra ärenden än sådana som avser myndighetsutövning mot enskilda och skall tillämpas framför förevarande paragraf även i myndighetsutövningsärenden.

Parters rätt att få del av uppgifter

16 § En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelsen motsvarar 14 § i den gamla lagen. Endast redaktionella och språkliga ändringar har gjorts.

17 § Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller

4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

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

Paragrafen handlar om s. k. kommunikation och överensstämmer i sak med 15 § i den gamla lagen.

Ett par förtydliganden har gjorts. I *första stycket 1* tillfogas som exempel på fall där kommunikation är uppenbart obehövlig att avgörandet inte går parten emot eller att uppgiften saknar betydelse.

Ett tillägg görs också i *andra stycket*. Föreskriften i den gamla lagen, att underrättelsen får ske genom delgivning, byggs ut. Med den nya lydelsen blir det klarare att myndigheten kan välja en enklare och billigare form för underrättelsen än delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). När det gäller att bedöma vilken form som är lämpligast bör man beakta den allmänna principen om snabb och enkel handläggning m. m. liksom naturligtvis det intresse som kan föreligga att i det särskilda fallet få klarhet om parten har nåtts av underrättelsen. De uttalanden på denna punkt som gjordes under förarbetena till den gamla lagen (prop. 1971:30 del 2 s. 703) bör fortfarande vara vägledande.

Uttrycket "på något annat sätt" syftar bl. a. på det fallet att myndigheten passar på att, utan att överlämna materialet, visa detta för parten i samband med att denne besöker myndigheten av någon annan anledning. Denna form av underrättelse bör användas med viss försiktighet. Kravet på säkerhet får inte eftersättas.

Omröstning

18 § Skall beslut fattas av flera gemensamt och kan de inte enas, lägger ordföranden fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag läggs fram så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, anger ordföranden vad som enligt hans uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den ske öppet. Är förslagen fler än två, skall det först avgöras vilket som skall ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild är varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

Bestämmelserna är nya och har behandlats i avsnitt 2.4. De reglerar hur själva beslutsfattandet skall gå till i statliga styrelser, nämnder och liknande organ med flera ledamöter. För kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter skall i stället gälla reglerna i kommunallagen och lagen om församlingar och kyrkliga samfundligheter. Att dessa regler har företräde följer av 3 §.

Innebörden är att beslut i verksstyrelser o. d. i princip skall fattas enligt den s. k. kollektiva metoden, om något annat inte är särskilt föreskrivet.

Första stycket handlar om beslutsfattande genom s. k. acklamation. Ordföranden skall lägga fram de olika förslagen till beslut, dvs. återge innehållet i de förslag som någon ledamot har väckt eller anslutit sig till under överläggningen. Han skall formulera sig så att varje förslag kan besvaras med antingen ja eller nej. Med ledning av vad ledamöterna svarar eller tidigare har sagt anger han sedan vilket förslag som enligt hans uppfattning omfattas av flest ledamöter. Detta blir myndighetens beslut, om inte någon ledamot begär omröstning.

Mot det beslut som har fattats genom acklamation kan de ledamöter som så vill reservera sig enligt 19 §.

Acklamationsförfarandet kan ske tämligen formlost. Ofta kan det ske så att ordföranden summerar den diskussion som har varit, ger ledamöterna tillfälle att tala om vilka av de framlagda förslagen som de biträder och anger vilket förslag som har fått anslutning av en majoritet. I det sagda ligger att något strängare krav på protokollering av detta förfarande inte bör gälla och att det normalt inte bör komma i fråga att undanröja ett beslut enbart på den grunden att det inte finns något protokoll över hur beslutsfattandet har gått till.

I *andra stycket* ges vissa regler om hur formliga omröstningar skall gå till. Stycket skall ses mot bakgrund av första stycket och innebär alltså att det är ordföranden som riktar frågor till övriga ledamöter och att dessa röstar genom att svara ja eller nej. Ordföranden skall givetvis också ange hur han själv röstar.

Att omröstningen skall ske öppet innebär att varje ledamot måste tala om för de övriga hur han röstar. Röstning med slutna sedlar får inte förekomma annat än med stöd av särskilda föreskrifter.

Omröstningen skall självfallet omfatta samtliga förslag. Är förslagen fler än två, går röstningen till på följande sätt. Det förslag som enligt ordföranden har segrat vid acklamationsförfarandet blir huvudförslag. Mot detta skall ställas ett av motförslagen. Vilket av motförslagen som skall bli motförslag vid huvudomröstningen avgörs genom en eller vid behov flera särskilda omröstningar (röstning om kontraposition i huvudomröstningen). Motförslagen elimineras då undan för undan på så sätt att två av dem alltid ställs mot varandra. Det som får flest röster (enkel majoritet) går vidare till nästa omröstning osv. tills bara ett motförslag återstår för huvudomröstningen. Det förslag som då vinner blir myndighetens beslut.

Föreskriften att ordföranden har utslagsröst innebär att lottning inte får användas för att fälla utslaget vid lika röstetal.

Tredje stycket reglerar skyldigheten att delta i beslut och innebär att ingen av de närvarande får avstå helt från att rösta. Skyldigheten gäller dock bara vid omröstningar i sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Förvaltningslagen hindrar inte att ledamöter avstår från att rösta i andra ärenden.

Uttrycket "deltar i den slutliga handläggningen" har valts med hänsyn till att det används även i den bestämmelse om jäv som nu flyttas från 4 § första stycket 3 i den gamla lagen till 11 § första stycket 3 i den nya. Genom

detta uttryck markeras att ärenden kan avgöras inte bara vid sammanträden utan också t. ex. efter cirkulation av förslag till beslut. Tredje stycket är alltså tillämpligt också i dessa fall. Däremot går det knappast att tillämpa första och andra styckena då. Ett ärende kan i praktiken sällan eller aldrig avgöras genom cirkulation i andra fall än då enighet uppnås om utgången.

När flera omröstningar äger rum i samma ärende, dvs. när fler än två förslag förekommer, är det ett minimikrav att varje ledamot röstar för något av förslagen och deltar i de omröstningar som gäller det förslaget. Ledamoten har rätt att delta även i övriga röstningsomgångar. Ofta är det också önskvärt att han gör det för att den kompetens som finns hos det beslutande organet skall tas till vara på bästa sätt. Men han är som sagt inte skyldig att göra det.

Den som har röstat för ett förslag som slås ut vid en omröstning om kontraposition i huvudomröstningen har alltså möjlighet – men inte skyldighet – att delta även i huvudomröstningen. Den som vill rösta för huvudförslaget kan också i princip fritt bestämma om han skall delta i omröstningar om kontraposition eller inte.

I konsekvens med föreskriften i andra stycket fjärde meningen görs dock i *fjärde stycket* ett undantag för ordföranden. Han är alltid skyldig att rösta när det behövs för att man skall bryta ett jämviktsläge. När omröstningen sker i flera omgångar gäller denna skyldighet vid varje röstningsomgång. Skyldigheten gäller oavsett om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild eller inte.

Avvikande mening

19 § När beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det skall anses ha biträtt beslutet.

Föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad.

Avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna, skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt.

Bestämmelserna är nya och har behandlats i avsnitt 2.4. De tar bara sikte på statliga myndigheter. För de kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheterna skall i stället gälla reglerna i kommunallagen och lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Första stycket

Första meningen slår fast att ledamöter i styrelser, nämnder o.d. har reservationsrätt. Villkoret, att endast den som *deltar i avgörandet* har reservationsrätt, är uppfyllt, om ledamoten är närvarande vid beslutssammanträdet och röstar för något av de förslag som blir föremål för omröstning.

Också den som är närvarande när ordföranden befäster ett acklamationsbeslut har rätt att reservera sig mot beslutet.

Första meningen klargör vidare att den som vill reservera sig skall låta anteckna en mening som avviker från beslutet. Det mest praktiska fallet är givetvis att reservanten är skiljaktig beträffande själva utgången i ärendet. Men man kan också reservera sig mot enbart beslutsmotiveringen.

Om en ledamot förklarar att han har en avvikande mening utan att tala om vilken, utgör förklaringen inte någon sådan avvikande mening som avses i lagen. En sådan förklaring har alltså ingen verkan som reservation, oavsett hur ledamoten själv vill beteckna den.

I praxis förekommer det att en ledamot som biträder majoritetens mening avger ett s. k. särskilt yttrande där han tillfogar något till utveckling av sin mening. Möjligheten att göra sådana kompletterande uttalanden regleras inte i lagen.

Andra meningen anger vad följden blir för ledamöter som inte utnyttjar sin reservationsrätt. Deras ansvar för beslutet skall bedömas i princip på samma sätt som om de hade röstat för den utgång som beslutet innebär.

Andra stycket

Enligt detta stycke har föredraganden och vissa andra tjänstemän som inte är beslutsfattare rätt att få sin avvikande mening antecknad. Rätten gäller oavsett om det är en eller flera beslutsfattare i ärendet. Den bör utnyttjas återhållsamt och i princip inte i andra fall än då det ligger i rättssäkerhetens intresse eller då det annars finns särskilda skäl för det.

Frågan om föredragandens m. fl. tjänstemäns beslutsansvar regleras inte i lagen.

Tredje stycket

Här anges tidpunkten då en avvikande mening enligt första eller andra stycket senast kan anmälas.

Motivering av beslut

20 § Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,

2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,

4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller

5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

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

Prop. 1985/86: 80

Paragrafen överensstämmer i sak med 17 § i den gamla lagen. Några ändringar av formell karaktär har gjorts. Texten i *första stycket 3* har anpassats till den nya lydelse som 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen har efter en lagändring år 1976.

Som har framhållits i kommentaren till 2 § skall den nya lagen i princip tillämpas också på normbeslutsärenden. Detta gäller dock inte förevarande paragraf. I överensstämmelse med vad som hittills har gällt bör förvaltningslagen inte reglera frågan om motivering av normbeslut i första instans. *Första stycket 5* innebär att den frågan lämnas oreglerad.

Underrättelse om beslut

21 § En sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

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

Första stycket

Stycket överensstämmer i det väsentliga med 18 § första stycket första meningen i den gamla lagen.

En nyhet är att underrättelseskyldigheten i princip omfattar också normbeslut i första instans. Men eftersom skyldigheten bara gäller i förhållande till parter och det sällan förekommer att någon har partsställning i ett normbeslutsärende, får skyldigheten sällan aktualitet i dessa fall. Jfr kommentaren till 2 §.

Andra stycket

Här regleras myndighetens skyldighet i samband med beslut att lämna en s. k. fullföljdshänvisning, dvs. att tala om hur beslutet kan överklagas. Skyldigheten att lämna underrättelse om avvikande meningar inom myndigheten regleras också.

En liknande bestämmelse finns i 18 § första stycket andra meningen i den gamla lagen. Skyldigheten enligt den bestämmelsen gäller bara om det är *uppenbart* att beslutet går parten emot.

Den nya lagen innebär att skyldigheten skärps. Fullföljdshänvisning och underrättelse om avvikande mening skall lämnas i *alla fall* där ett överklagande kan komma i fråga, dvs. även när det inte är uppenbart.

Skärpningen har föreslagits av förvaltningsrättsutredningen och tillstyrkts av remissinstanserna. Den är motiverad som ett led i strävandena att stärka den enskildes rättssäkerhet.

Som ett par remissinstanser har påpekat kan det i vissa fall vara svårt för myndigheten att avgöra om beslutet skall anses gå den enskilde emot eller inte. I sådana fall bör myndigheten i allmänhet lämna fullföljdshänvisning och också underrätta den enskilde om eventuella avvikande meningar. Det nu sagda förutsätter att den enskilde skall underrättas om själva beslutet enligt första stycket.

Den hänvisning som görs till 19 § innebär att underrättelseskyldigheten omfattar inte bara reservationer av ledamöter utan också sådana avvikande meningar som föredraganden m. fl. tjänstemän har låtit anteckna. Uttrycket "som har antecknats enligt särskilda bestämmelser" syftar bl. a. på reservationer enligt lagrum som hänvisar till 3 kap. 10 § kommunallagen (jfr kommentaren till 19 §).

Tredje stycket

Bestämmelsen motsvarar 18 § första stycket tredje meningen i den gamla lagen. Föreskriften där, att underrättelsen får ske genom delgivning, har byggts ut. Genom den nya lydelsen blir det klarare att underrättelsen kan ske i en enklare och billigare form än genom delgivning enligt delgivningslagen.

Första meningen innebär att det är myndigheten som bestämmer formen för underrättelsen med den modifikation som följer av andra meningen. Det skall ske med ledning av den allmänna regeln i 7 § om snabb och enkel handläggning m. m. Myndigheten bör då särskilt beakta behovet i vissa fall att få ett bevis om utgångspunkten för den tid inom vilken den enskilde kan överklaga beslutet (jfr 23 §). Frågan i vilka fall det därför behövs ett bevis om mottagandet får avgöras med hänsyn till ärendets utgång och karaktär. Ofta kan ett sådant bevis undvaras och underrättelsen ske genom att en kopia av beslutet skickas till den enskilde i vanligt brev. Framför allt gäller detta när beslutet inte går någon part emot.

Skyldigheten att på begäran lämna en skriftlig underrättelse enligt *andra meningen* avser bara *formen* för underrättelsen. Underrättelseskyldigheten som sådan regleras i första och andra styckena.

Fjärde stycket

Stycket motsvarar 18 § andra stycket i den gamla lagen.

Vem som får överklaga

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

Bestämmelsen motsvarar 11 § i den gamla lagen. Endast språkliga ändringar har gjorts. Bl. a. har termen "besvär" utmönstrats i enlighet med vad som har sagts i avsnitt 2.7.

23 § Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

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

Tiden för överklagande av sådana beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag då beslutet gavs till känna. Har beslutet getts till känna vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet.

Paragrafen anger hur beslut överklagas och innebär att ordningen vid överklagande läggs om. Omläggningen har samband med de nya reglerna i 27 och 28 §§ om omprövning av beslut och har motiverats i avsnitt 2.5. Motsvarande reglering finns i 12 § första och andra styckena i den gamla lagen.

Första stycket ställer vissa krav på den som vill överklaga ett beslut. Bl. a. krävs att klaganden anger den ändring i beslutet som han begär. Detta krav, som saknar en direkt motsvarighet i den gamla lagen, skall ses som ett komplement till den nya regeln i 28 § att överklagandet förfaller, om beslutsmyndigheten själv ändrar sitt beslut så som klaganden begär.

Ändringsyrkandet behöver inte anges uttryckligt. Det räcker att yrkandet framgår vid en rimlig och välvillig tolkning av skrivelsen. Lagen hindrar inte att klaganden senare under handläggningen justerar eller preciserar det yrkande som framgår av skrivelsen.

Vad följden blir, om klaganden underlåter att ange ett ändringsyrkande, är en fråga som inte regleras i lagen. Den myndighet som skall pröva överklagandet får då efter omständigheterna i varje särskilt fall avgöra om den kan ta upp ärendet till prövning trots bristen eller om klagandens skrivelse bör avvisas utan behandling i sak. Skrivelsen bör dock givetvis inte avvisas innan myndigheten har gett klaganden tillfälle att avhjälpa bristen. Att myndigheten är skyldig att vägleda enskilda klagande i bl. a. situationer av detta slag följer av 4 §. Jfr 5 § förvaltningsprocesslagen.

Andra stycket innebär att den som vill överklaga ett beslut skall vända sig till den myndighet som har meddelat beslutet. Detta är en nyhet. Enligt den gamla lagen skulle klaganden i stället vända sig till den högre instansen.

Den nya ordningen skall gälla också när den högre instansen är en förvaltningsdomstol. En motsvarande ändring behöver därför göras i förvaltningsprocesslagen. Jfr avsnitt 4.2 i det följande.

Tredje stycket handlar om överklagande av normbeslut och innebär ingen saklig ändring. På förslag av *lagrådet* har andra meningen formulerats om så att det inte finns någon hänvisning till en annan lag.

24 § Den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall denna myndighet vidarebefordra skrivelsen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen.

Paragrafen motsvarar 12 § tredje stycket i den gamla lagen.

Första stycket innebär att prövningen av om ett överklagande har kommit in i rätt tid eller inte flyttas ner ett steg i instanskedjan. Uppgiften läggs på den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet och skall alltså inte längre ankomma på den myndighet som skall pröva själva överklagandet. Ändringen har motiverats i avsnitt 2.5.

Med "rätt tid" menas här den treveckorstid som föreskrivs i 23 § andra och tredje styckena eller den särskilda tid för överklagande som i vissa fall följer av specialbestämmelser.

I sådana fall då myndigheten själv skall ompröva sitt överklagade beslut enligt 27 § bör den ta upp frågan om omprövning innan den prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Den senare prövningen blir nämligen överflödig när överklagandet förfaller enligt 28 §.

Om myndigheten finner att överklagandet har kommit in i rätt tid behöver den i allmänhet inte meddela något formligt beslut om detta. Åtgärden att överlämna handlingarna enligt 25 § får regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid, ett ställningstagande som också binder den högre instansen. Sedan myndigheten har överlämnat handlingarna dit, skall överklagandet alltså anses ha skett i rätt tid.

Följden av att ett överklagande kommer in för sent är att det inte tas upp till prövning. I lagen uttrycks detta så att myndigheten skall avvisa klagandens skrivelse. Myndigheten har möjlighet att avvika från denna regel bara när det är uttryckligt föreskrivet. Sådana föreskrifter finns i andra och tredje styckena och också i en del specialförfattningar (t. ex. 76 § taxeringslagen, 1956:623). Myndigheten måste också beakta regler om särskilda besvärsmöjligheter (t. ex. 100 § taxeringslagen).

Ett beslut enligt denna paragraf att avvisa en skrivelse förutsätter emellertid att myndigheten vet vilken dag klaganden fick del av beslutet (jfr kommentaren till 21 § tredje stycket). När myndigheten inte vet detta, bör den i allmänhet utgå från att skrivelsen har kommit in i rätt tid. En närmare undersökning kan dock behöva göras, ifall omständigheterna gör det sannolikt att tiden är överskriden.

Avvisningsbeslutet kan tecknas på klagandens skrivelse eller sättas upp som ett särskilt beslut. I båda fallen skall klaganden givetvis underrättas om beslutet. Samtidigt skall fullföljdshänvisning lämnas.

Det allmänna kravet enligt 7 § på skyndsam handläggning gäller också vid den prövning som avses i denna paragraf. Särskild skyndsamhet kan krävas, om klaganden begär inhibition enligt 29 § eller någon annan motsvarande bestämmelse.

Andra stycket handlar om verkan av felaktiga fullföljdshänvisningar och innebär ingen saklig ändring. Bestämmelsen förutsätter att en skriftlig eller

muntlig underrättelse har lämnats till en enskild och att underrättelsen innehåller en oriktig eller ofullständig uppgift om tiden för överklagande eller om den instans som klaganden skall vända sig till. Bestämmelsen är däremot inte tillämplig, om myndigheten helt har försummat att lämna den enskilde en underrättelse i dessa avseenden. I sådana fall skall myndigheten i stället om möjligt hjälpa honom med att begära återställande av försutten tid. Detta följer av serviceskyldigheten enligt 4 §.

I tredje stycket ges en regel för det fallet att klaganden tar fel och vänder sig till den högre instansen i stället för beslutsinstansen (jfr 4 § tredje stycket). Regeln har behandlats i avsnitt 2.5. Skyldigheten att lämna uppgift om inkomstdag enligt andra meningen behövs för att den lägre instansen skall kunna göra sin prövning enligt första stycket. Denna skyldighet kan t. ex. fullgöras genom att den högre instansen datumstämplar skrivelsen innan denna sänds över till den lägre instansen.

25 § Om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Bestämmelsen är ny och en konsekvens av den nya ordningen enligt 23 § att klaganden skall vända sig till den myndighet som har meddelat beslutet.

Bestämmelsen skall inte tillämpas när myndigheten själv omprövar sitt överklagade beslut och omprövningen leder till att överklagandet förfaller. I sådana fall skall handlingarna alltså inte överlämnas till den högre instansen. Detta framgår av 28 §, och något uttryckligt undantag i 25 § har inte ansetts behövligt.

Myndigheten är skyldig att på begäran av den högre instansen avge yttrande över överklagandet. Innan ett yttrande begärs, skall behovet av det alltid prövas noga. Detta följer av 6 och 13 §§.

Som har framgått av avsnitt 2.5 är det i vissa fall önskvärt att myndigheten, när den överlämnar handlingarna enligt förevarande paragraf, bifogar ett eget yttrande, även om den högre instansen inte har begärt det. Framför allt är detta önskvärt i sådana fall då myndigheten kan förutse att den annars får tillbaka ärendet på remiss. Någon direkt skyldighet att självant avge yttrande föreskrivs dock inte i lagen.

Rättelse av skrivfel och liknande

26 § Ett beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

Bestämmelsen motsvarar 19 § i den gamla lagen. En nyhet är att den, enligt vad *lagrådet* har föreslagit, anger uttryckligt att beslutsmyndigheten har möjlighet att själv rätta skrivfel o. d. I den gamla lagen var detta underförstått. Där angavs bara att den som är part skulle få tillfälle att yttra sig innan myndigheten rättade ett fel av detta slag (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 688 och 704).

27 § Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

28 § Ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§.

Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 24 §.

Bestämmelserna är nya och har behandlats i avsnitt 2.5. De innebär att myndigheter under vissa förutsättningar är skyldiga att meddela ett nytt beslut som upphäver eller ändrar ett tidigare. Syftet är i första hand att felaktiga beslut skall rättas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt.

Omprövningsskyldigheten skall uppfattas som ett minimikrav och alltså inte som en uttömmande reglering av i vilka fall en myndighet har befogenhet att ändra ett redan fattat beslut. Den är avsedd som ett komplement till de befogenheter att ompröva beslut som myndigheter har enligt principer som iakttas i praxis och som innebär att myndigheterna får göra omprövningar också i vissa andra fall än då de är skyldiga att göra det enligt förvaltningslagen.

Dessa befogenheter, som har redovisats översiktligt i avsnitt 2.5, bör i fortsättningen utnyttjas med beaktande av den nya lagregleringen och dess syfte. Det bör särskilt observeras att frågan hur befogenheterna bör utnyttjas kommer i ett delvis nytt läge genom den nya regeln att klaganden skall vända sig till beslutsmyndigheten i stället för som tidigare till besvärinstansen. De skäl som brukar anföras mot att beslutsmyndigheten själv omprövar sitt överklagade beslut (processekonomiska synpunkter, risk för motstridiga avgöranden m. m.) gör sig nämligen i allmänhet inte gällande innan myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till den högre instansen.

Det finns därför utrymme för en utveckling i praxis mot en ökad användning av omprövning hos beslutsmyndigheten även i andra fall än dem som omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller för. Denna fråga skall behandlas något ytterligare innan en närmare kommentar lämnas till de nya lagreglerna.

En utveckling av det angivna slaget kan på många områden bidra till att förvaltningsförfarandet blir enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten eftersätts. Men den måste ske med viss försiktighet. Bl. a. bör myndigheterna normalt inte ompröva sina beslut i ärenden där det finns flera parter med motstridiga intressen.

Vidare bör myndigheten i allmänhet inte ompröva sitt beslut sedan den har överlämnat handlingarna i ärendet till den högre instansen enligt 25 §. Olägenheter i form av motstridiga avgöranden m. m. kan annars uppstå.

En praxis som utesluter att omprövning görs sedan handlingarna har överlämnats är dock inte alltid ändamålsenlig. I åtskilliga fall i olika författningar torde förutsättas att en myndighet är berättigad eller t. o. m. skyldig att vid behov ompröva ett beslut utan hinder av att handlingarna efter överklagande har lämnats till en högre instans. På så sätt kan den enskilde ibland snabbare befrias från en tvångsåtgärd som inte längre är nödvändig. En läkare som har beslutat att tvångsintaga en patient på sjukhus enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall måste t. ex. ha möjlighet att skriva ut patienten så snart vårdbehovet upphör även om intagningsbeslutet har överklagats och handlingarna överlämnats till utskrivningsnämnden.

I princip är det givetvis önskvärt att varje myndighet i så stor utsträckning som möjligt ändrar oriktiga beslut när detta kan ske utan nackdel för någon enskild part. Samtidigt bör myndigheten undvika att ompröva ärenden där beslutet är riktigt och där en omprövning bara blir en onödig omgång.

Mot denna bakgrund är det normalt inte lämpligt att myndigheten gör en grundlig omprövning av varje beslut som överklagas. I stället bör myndigheten göra ett urval så att den företrädesvis tar sig an sådana ärenden där det redan vid en genomläsning av klagandens skrivelse och det överklagade beslutet framstår som sannolikt att beslutet bör ändras. Motsvarande gäller naturligtvis, om en part i annan form än genom ett överklagande fäster myndighetens uppmärksamhet på att ett beslut har blivit oriktigt.

Omprövningsmöjligheten får inte utnyttjas så att det slutliga avgörandet dröjer längre än annars eller så att förfarandet blir krångligare eller dyrare. Den allmänna regeln i 7 § om snabb och enkel handläggning m. m. skall vara vägledande. Myndigheten måste här sträva efter att vidga perspektivet över instansgränserna.

En utveckling i praxis mot ökad användning av omprövning hos beslutsmyndigheten — utöver den omprövning som skall göras enligt de nya lagreglerna — bör ske med beaktande av det nu sagda.

27 §

Paragrafen anger minimikravet, att omprövning *skall* ske under vissa förutsättningar.

Endast beslut i första instans avses. Beslut som innebär att en högre instans överprövar ett avgörande av en lägre instans faller alltså utanför tillämpningsområdet. Förutsättningarna för omprövning av sådana beslut regleras inte i lagen.

Paragrafen gäller inte bara beslut varigenom ärenden avgörs utan också beslut under beredningen. Den tar i princip sikte även på beslut som har vunnit laga kraft, dvs. som inte längre kan överklagas. Jag återkommer emellertid strax till denna fråga.

Den första förutsättningen för att myndigheten skall vara skyldig att ompröva sitt beslut, att *beslutet är uppenbart oriktigt*, innebär att myndigheten normalt inte är skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Vid överklagande räcker det i allmänhet att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten i allmänhet granska ärendet närmare.

Att en part åberopar nya omständigheter är ett exempel på faktorer som ibland gör att beslutet framstår som uppenbart oriktigt. Ett förbiseende eller en felbedömning som myndigheten själv upptäcker att den har gjort kan också ge anledning till omprövning. Uttrycket "uppenbart oriktigt" är avsett att täcka även fall då beslutet visserligen var riktigt vid tillkomsten men senare inträffande omständigheter gör att beslutet uppenbart framstår som felaktigt eller olämpligt.

Ett överklagande får inte bli liggande hos myndigheten i väntan på omprövning. Som en andra förutsättning för skyldigheten att ompröva beslutet gäller därför att *omprövningen kan göras snabbt och enkelt*. Det innebär att skyldigheten normalt inte gäller när det krävs ytterligare utredning i ärendet.

Den tredje förutsättningen, att *ändringen kan ske utan att det blir till nackdel för någon enskild part* innebär att förvaltningslagen inte medför någon skyldighet att återkalla gynnande beslut varigenom en enskild har fått ett tillstånd, en dispens, ett statsbidrag e. d. Lagen medför inte heller någon skyldighet att skärpa förbud, förelägganden och liknande beslut som är betungande för den enskilde. Någon sådan skyldighet kommer normalt inte heller att föreligga i flerpartsärenden. Någon skyldighet föreligger sålunda inte att ändra ens ett uppenbart oriktigt beslut, om ändringen skulle innebära att någon part får sin rättsställning försämrad. Detta gäller även om myndigheten förutser att en sådan ändring under alla förhållanden kommer att göras i högre instans.

Enligt lagen kan en myndighet däremot bli skyldig att på nytt ta upp och bifalla en ansökan om en förmån som den tidigare har avslagit helt eller delvis. Den kan också bli skyldig att återkalla eller mildra ett förbud, ett föreläggande eller liknande.

Omprövningsskyldigheten gäller även beslut som bara utgör interna ställningstaganden från det allmännas sida eller partsståndpunkter i civilrättsliga och liknande förhållanden. Ändringar av sådana beslut är aldrig till nackdel för någon enskild part i den mening som detta uttryck har i lagen.

Omprövningsskyldigheten gäller i princip oavsett om beslutet överklagas eller inte. Men om någon som överklagar ett beslut begär *inhibition*, dvs. att verkställigheten av beslutet skall stoppas med omedelbar verkan i väntan på det slutliga avgörandet, är myndigheten inte skyldig att själv ompröva beslutet. Då skall den omedelbart vidta de åtgärder som föreskrivs i 24 och 25 §§, alltså pröva om klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid och – om så är fallet – överlämna handlingarna till den högre instansen.

Ytterligare en förutsättning för omprövningsskyldigheten är att myndigheten *ännu inte har överlämnat handlingarna* enligt 25 §.

Slutligen krävs att det inte heller i övrigt finns *särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet*. Ibland framstår det nämligen, trots att övriga förutsättningar för omprövning är uppfyllda, som mindre lämpligt att myndigheten omprövar sitt beslut. Bl. a. är vissa beslut av den karaktären att de i princip bör vara lika orubbliga som domstolarnas domar sedan de har vunnit laga kraft. Det gäller t.ex. mantalsskrivningsbeslut. Ett annat särskilt skäl mot omprövning hos beslutsmyndigheten kan vara att det rör sig om ett överklagat beslut och att detta har samband med ett annat beslut som är beroende av den högre instansens prövning. Om en myndighet finner att ett överklagat beslut är oriktigt på bara en av de punkter som överklagandet avser och om den punkten är mindre betydelsefull i sammanhanget, kan det också ibland vara lämpligast att handlingarna lämnas direkt till den högre instansen.

Om de angivna förutsättningarna är uppfyllda, skall myndigheten meddela ett nytt beslut som återkallar eller ändrar det tidigare beslutet. I lagen uttrycks detta så att myndigheten skall ändra beslutet.

Som förutsättningarna enligt paragrafen är utformade kommer bara klart oriktiga beslut att omfattas av omprövningsskyldigheten. Därmed undviker man att beslutsmyndigheten vid överklagande måste meddela beslut som bara upprepar eller fastställer tidigare beslut. I de fall då omprövningsskyldighet föreligger förutsätts alltså omprövningen normalt leda till ett nytt beslut som helt eller delvis återkallar eller ändrar det tidigare.

Några närmare föreskrifter om hur det skall gå till när myndigheter omprövar sina beslut är knappast nödvändiga. De föreskrifter som i allmänhet gäller om parters rätt att få del av uppgifter, underrättelse om beslut osv. skall tillämpas även i dessa fall.

Det har ansetts överflödigt att på samma sätt som i 26 § ha en särskild föreskrift om skyldighet för myndigheten att ge den som är part tillfälle att yttra sig. I normalfallet får det nämligen förutsättas att parten själv — genom överklagande eller på något annat sätt — fäster myndighetens uppmärksamhet på oriktigheten. Och även om myndigheten tar upp frågan själv, gäller omprövningsskyldigheten bara sådana ändringar som kan göras utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

De beslut som meddelas vid omprövning kan givetvis överklagas i vanlig ordning.

En särskild fråga är vad en högre instans skall göra om den vid prövning av ett överklagande finner att den lägre instansen har försummat sin skyldighet enligt paragrafen. Enbart det felet bör inte leda till att ärendet visas åter till den lägre instansen. Detta skulle inte stå i god överensstämmelse med det allmänna kravet i 7 § på snabb och enkel handläggning m. m.

28 §

Paragrafen anger vilken verkan det får på överklagandet att myndigheten själv ändrar ett överklagat beslut. Om ändringen innebär att klaganden får

helt bifall till sitt yrkande, förfaller överklagandet, och i så fall skall myndigheten inte vidta de åtgärder som anges i 24 och 25 §§.

Om myndigheten ändrar beslutet på något annat sätt, t. ex. så att den bara delvis går klaganden till mötes, inträder däremot inte denna verkan. Detsamma gäller, om det är oklart vilken ändring som klaganden begär. Det återstår då för myndigheten att göra det som föreskrivs i 24 och 25 §§. I dessa fall skall överklagandet anses omfatta det beslut varigenom det ursprungliga avgörandet har ändrats. På förslag av *lagrådet* har detta angetts uttryckligt i andra stycket. I sakens natur ligger att myndigheten måste se till att det nya beslutet följer med de handlingar som lämnas till överinstansen.

Om det under handläggningen av överklagandet i den högre instansen skulle komma fram att klaganden är nöjd med den ändring som beslutsmyndigheten har gjort vid sin omprövning, får överklagandet avskrivas.

Givetvis förfaller inte överklagandet i sådana fall då myndigheten inte finner anledning att ändra beslutet. I så fall behöver myndigheten, när det gäller överklagade beslut, inte meddela något beslut med anledning av själva omprövningen.

När en myndighet ändrar sitt överklagade beslut så att överklagandet förfaller bör myndigheten ta in en upplysning om detta i det nya beslutet. Myndigheten är givetvis behörig att konstatera att överklagandet har förfallit i en sådan situation. Den behöver då inte meddela något särskilt avskrivningsbeslut i saken.

Paragrafen gäller inte bara vid omprövning enligt 27 §. Den gäller också när myndigheter gör omprövningar i kraft av de befogenheter som har utbildats i praxis och som innebär att myndigheterna får ompröva beslut också i vissa andra fall än då de är skyldiga att göra det enligt förvaltningslagen.

Tillämpningsområdet är inte begränsat till beslut i första instans.

Inhibition

29 § En myndighet som skall pröva ett överklagande får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

Bestämmelsen motsvarar 13 § i den gamla lagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Bl. a. har ordet "besvär" utmönstrats i enlighet med vad som har sagts i avsnitt 2.7.

Överklagande av avvisningsbeslut

30 § Har en skrivelse med överklagande avvisats på grund av att den har kommit in för sent och har avvisningsbeslutet efter överklagande prövats av en högre instans, får den högre instansens beslut i frågan inte överklagas.

Bestämmelsen är ny och har motiverats i avsnitt 2.6. Den innebär att antalet instanser i frågan om överklagande har skett i rätt tid normalt begränsas till två (beslutsmyndigheten och en högre instans). Begränsning-

en gäller bara i sådana fall då den högre instansen är en förvaltningsmyndighet.

Prop. 1985/86: 80

Frågan hur bestämmelsen förhåller sig till de bestämmelser om överklagande, som finns i olika specialförfattningar, har berörts i kommentaren till 3 §.

Bestämmelsen är inte tillämplig när ett överklagande avvisas av någon annan anledning än därför att det har kommit in för sent.

Vissa begränsningar i lagens tillämpning

31 § Bestämmelserna i 13–30 §§ gäller inte sådana ärenden hos kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter i vilka besluten kan överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977:179) eller 9 kap. lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundligheter.

Paragrafen gör liksom 2 § 2 i den gamla lagen ett undantag för vissa ärenden hos kommunala myndigheter. Vad som undantas är ärenden där rättsmedlet är kommunalbesvär eller besvär hos en kommunal besvärsnämnd.

Undantaget gäller också när kommunala myndigheter vidtar åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art i ärenden där avgörandena ankommer på kommunfullmäktige, landsting och andra s.k. beslutande kommunala församlingar.

Sådana ärenden hos kommunala myndigheter som kan överklagas enligt bestämmelser i specialförfattningar, dvs. genom s.k. förvaltningsbesvär, berörs inte av undantaget.

En del ärenden hos kommunala myndigheter kan över huvud taget inte överklagas, t. ex. vissa av de ärenden inom skolväsendet som rektor avgör. Dessa ärenden berörs inte heller av undantaget.

Till skillnad från motsvarande bestämmelse i den gamla lagen gäller undantaget i den nya bara en del av lagens regler. Undantaget gäller sålunda inte de nya reglerna om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter och snabb och enkel handläggning m. m. (4–7 §§). Motiveringen till det har redovisats i avsnitt 2.3.

Undantaget omfattar inte heller reglerna om tolk, ombud och biträde, inkommande handlingar och jäv (8–12 §§). Även dessa regler skall alltså i princip tillämpas utan något särskilt undantag för kommunala myndigheter. I fråga om tolk, ombud och biträde samt inkommande handlingar torde förvaltningslagens utvidgade tillämpning inte innebära några egentliga nyheter.

Frågan om jäv för ledamöter i kommunala nämnder o. d. regleras f. n. genom 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen och vissa andra bestämmelser i kommunallagstiftningen. Förvaltningslagens regler i ämnet skall nu enligt förslaget ersätta dessa bestämmelser. För en sådan ordning har ansetts tala bl. a. att regleringen blir enklare och enhetligare. Frågan om upphävande av jävsbestämmelsen i 3 kap. 9 § kommunallagen m. fl. lagrum kommer att tas upp i följdlagstiftningsarbetet.

Det bör framhållas att fullmäktige i kommuner och landstingskommuner och liknande organ inte räknas som myndigheter. Verksamheten hos dessa organ kommer därför också i fortsättningen att vara helt undantagen från förvaltningslagens tillämpningsområde. Kommunala nämnder och styrelser med tillhörande förvaltningar (skolor, sjukhus osv.) skall däremot tillämpa lagen, om något annat inte följer av undantaget i förevarande paragraf, av undantaget i 33 § eller av sådana avvikande bestämmelser som avses i 3 §.

I vissa lägen kan det vara svårt att på förhand avgöra om ett ärende hos en kommunal myndighet kommer att mynna ut i ett sådant beslut som kan överklagas genom kommunalbesvär eller inte. Då bör myndigheten välja att tillämpa förvaltningslagen fullt ut.

32 § Bestämmelserna i 8–30 §§ gäller inte kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och inte heller polis-, åklagar- och tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

I nära överensstämmelse med vad som hittills har gällt undantas här vissa särpräglade ärendetyper från lagens tillämpningsområde. Paragrafen motsvarar 2 § 3 och 4 i den gamla lagen. Undantaget har utvidgats till att omfatta också de nya reglerna om omröstning, avvikande mening, omprövning av beslut och överklagande av avvisningsbeslut.

Reglerna om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter och snabb och enkel handläggning m. m. (4–7 §§) omfattas inte av undantaget. De skall alltså tillämpas även i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och i polisens, åklagarnas och tullens brottsbekämpande verksamhet. En sådan ordning ligger i linje med vad som tidigare har gällt enligt bl. a. allmänna verksstadgan och förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet.

De olika typer av polisverksamhet som avses med uttrycket polisens brottsbekämpande verksamhet är den brottsförebyggande verksamheten, huvuddelen av övervakningsverksamheten samt polisens spanings- och utredningsverksamhet.

33 § I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller 14–30 §§ endast om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än som anges i 31 §.

Ibland är det svårt att dra en skarp gräns mellan handläggning av ärenden och s. k. faktiskt handlande från myndigheters sida. I synnerhet på sjukvårdsområdet kan det råda tvekan om när en åtgärd skall anses utgöra ärendehandläggning och alltså falla inom lagens tillämpningsområde. För att man skall undgå dessa svårigheter görs ett undantag för ärenden i första instans som avser sjukvård. Ett liknande undantag finns i 3 § andra stycket 1 i den gamla lagen.

I den nya lagen omfattar undantaget bl. a. reglerna om omröstning, avvikande mening, vem som får överklaga, hur beslut överklagas, omprövning av beslut, inhibition och överklagande av avvisningsbeslut. Vissa av dessa regler är nya medan andra har motsvarigheter i den gamla lagen. De

som har motsvarigheter i den gamla lagen avser överklagandesituationer som inte är aktuella här.

Prop. 1985/86: 80

I överensstämmelse med bestämmelsen i den gamla lagen är undantaget nämligen beroende av om myndighetens beslut kan överklagas eller inte. Uttrycket "endast om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än som anges i 31 §" syftar enbart på överklagande med stöd av specialförfattningar och alltså inte på kommunalbesvär. Frågan vilka beslut som kan överklagas har behandlats i avsnitt 2.6.

Undantaget berör i första hand sådana landstingskommunala organ (sjukhus och liknande) vars beslut inte kan överklagas annat än med stöd av föreskrifter i specialförfattningar. En föreskrift av detta slag – dvs. som medför att förvaltningslagen i dess helhet skall tillämpas i ärendet trots att det avser sjukvård – finns i 21 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Undantaget gäller inte reglerna i 4–13 §§. Dessa regler skall alltså tillämpas inom sjukvården oavsett om myndighetens beslut kan överklagas eller inte.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.
2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1971:290).
3. I fråga om överklagande och omprövning av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter i stället för 23–25, 27, 28 och 30 §§.
4. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.

Övergångsbestämmelsen i *punkt 3* innebär att de nya reglerna om hur beslut överklagas och omprövning av beslut skall tillämpas bara på sådana beslut som meddelas efter ikraftträdandet.

Genom *punkt 4* klargörs hur man skall tyda eventuella kvarstående hänvisningar till föreskrifter som ersätts genom föreskrifter i den nya lagen. Man måste nämligen räkna med att det kan bli svårt att i ett svep se över alla de hänvisningar av detta slag som förekommer. Strävan bör dock givetvis vara att man under följdlagstiftningsarbetet ser över så många som möjligt av hänvisningarna och anpassar dem till den nya lagen innan den träder i kraft.

I övrigt har några särskilda övergångsbestämmelser inte ansetts behövliga. Av allmänna principer följer att ärenden som har inletts men som inte har slutförts vid ikraftträdandet fortsättningsvis skall handläggas enligt den nya lagen.

4.2 Förslaget till ändring i förvaltningsprocesslagen

7 § *En besvärshandling tillställs den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.*

Den myndighet som har meddelat beslutet prövar om besvärshandlingen har kommit in i rätt tid. Har handlingen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av tredje stycket.

Handlingen skall inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. Handlingen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall domstolen vidarebefordra handlingen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag handlingen kom in till den högre instansen .

Om besvärshandlingen inte avvisas enligt denna paragraf, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den domstol som skall pröva överklagandet. Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen (1986:000).

Paragrafen anger hur beslut överklagas när överinstansen är en förvaltningsdomstol. Ändringarna har motiverats i avsnitt 2.5. Texten har redigerats efter mönster av 25–27 §§ förslaget till ny förvaltningslag.

Ändringarna innebär att ordningen för överklagande läggs om. Klaganden skall i fortsättningen vända sig till den instans som har meddelat det överklagade beslutet i stället för som tidigare direkt till besvärinstansen. Den lägre instansen övertar också uppgiften att avgöra om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Regleringen har – på i princip samma sätt som hittills – utformats så att förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen lappar över varandra. Båda lagarna täcker det fallet att beslutsmyndigheten är en förvaltningsmyndighet och besvärinstansen en förvaltningsdomstol. De innehåller samma regler i ämnet. Frågan hur beslut överklagas när både den högre och den lägre instansen är en förvaltningsdomstol regleras däremot uteslutande genom förvaltningsprocesslagen, medan frågan regleras enbart genom förvaltningslagen när båda instanserna är förvaltningsmyndigheter. I förvaltningslagen regleras också hur beslut överklagas till regeringen.

Första stycket motsvarar 23 § andra stycket i förslaget till ny förvaltningslag. Ordet ”myndighet” syftar på både förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar.

Andra–fjärde styckena motsvarar 24 och 25 §§ i förslaget till ny förvaltningslag.

För en närmare kommentar hänvisas till den motivering som lämnas i avsnitt 4.1 till de angivna bestämmelserna i förvaltningslagsförslaget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen i *andra meningen* innebär att den nya ordningen för överklagande gäller bara sådana beslut som meddelas efter ikraftträdandet.

5 Hemställan

Prop. 1985/86: 80

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta

1. förslaget till förvaltningslag,
2. förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av förvaltningsrättsutredningens betänkande

Förvaltningsrättsutredningen (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 departementschefen 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 serviceförfordningen.

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 alltså 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 onödigt 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 översyns 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 ärendehand-

läggning. 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.

Förvaltningsrättsutredningens 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.

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 anlånt 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 självant 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.

Överflödigt 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 det 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.

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.

Prop. 1985/86: 80

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 förbi-seenden innehåller uppenbara oriktigheter får rättas av den beslutande myndigheten. Innan rättelse sker skall parterna få tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövt.

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.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över förvaltningsrättsutredningens förslag

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Jönköping, länsrätten i Östergötlands län, domstolsverket, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, kommerskollegium, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, värnpliktsverket, socialstyrelsen, riks försäkringsverket, generaltullstyrelsen, riksskatteverket, kronofogdemyndigheterna i Malmö och Karlstad, skatteförenklingskommittén (B 1982:03), postverket, televerket, trafiksäkerhetsverket, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, centrala studiestödsnämnden, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens lantmäteriverk, patent- och registreringsverket, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, statens arbetsgivarverk, statens löne- och pensionsverk, statens institut för personalutveckling, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Kopparbergs och Västernorrlands län, domkapitlen i Skara och Karlstad, stiftsnämnderna i Uppsala och Lund, riksdagens ombudsmän (JO), Stockholms, Uppsala, Halmstads, Göteborgs, Östersunds, Umeå och Piteå kommuner, Stockholms läns landstingskommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Försäkringskasseförbundet, Sveriges advokatsamfund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivarföreningen, Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen, Post- och kreditbanken, PKbanken, Föreningen auktoriserade translatorer, Sveriges tolkförbund, Godkända tolkars riksorganisation GTR, Sveriges teckenspråkstolkars förening, Sveriges domareförbund, Sveriges kommunaljuridiska förening, Föreningen för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Föreningen auktoriserade revisorer FAR, SHIO-Familjeföretagen och Företagens uppgiftslämnardelegation. Yttranden har också inkommit från ett 15-tal större industri- och handelsföretag.

Riksåklagaren har bifogat yttranden av överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt och cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Uppsala, Kristianstads och Gävleborgs län.

Kommerskollegium har bifogat ett yttrande av Skånes handelskammare.

Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden av juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm och Uppsala, av juridiska fakultetsnämnden och statsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Lund, av rektorsämbetet, rättsvetenskapliga institutionen och statsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Göteborg och av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid universitetet i Umeå.

Centrala studiestödsnämnden har bifogat yttranden av studiemedelsnämnden i Lund och av vuxenutbildningsnämnderna i Uppsala, Östergötlands och Malmöhus län.

Lantbruksstyrelsen har bifogat yttranden av lantbruksnämnderna i Stockholms, Kalmar och Malmöhus län.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har bifogat yttranden av Sundsvalls och Örnsköldsviks kommuner.

JO:s yttrande har avgetts av JO Holstad efter samråd med de övriga ombudsmännen. På ett par punkter har JO Sverne en annan uppfattning som han har utvecklat i ett särskilt yttrande och som JO Wigelius har anslutit sig till. JO Nilsson har dessutom yttrat sig särskilt i en fråga.

Försäkringskassaförbundet har bifogat yttranden av följande allmänna försäkringskassor, nämligen Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Jönköpings län, Blekinge län, Malmö, Malmöhus, Hallands län, Göteborgs, Värmlands län, Örebro län, Västmanlands län, Kopparbergs län, Jämtlands län och Norrbottens län allmänna försäkringskassor.

LO har bifogat ett yttrande av Statsanställdas förbund.

Centralorganisationen SACO/SR har bifogat yttranden av medlemsförbunden DIK-förbundet, JUSEK, Lärarnas riksförbund och Sveriges sociomomers, personal- & förvaltningstjänstemäns riksförbund.

Sammanställning av remissyttranden över promemorian (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare – en utvärdering

I promemorian (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare – en utvärdering konstaterar utredaren bl.a. att myndigheterna "bör" välja den auktoriserade tolken/översättaren men är i sin fulla rätt att välja den oauktorisera samt att hänsyn till näringsfriheten ligger bakom denna ordning. Utredaren menar dock att den som köper en tolk- eller översättartjänst som regel saknar varje möjlighet att bedöma hur kompetent den aktuella tolken/översättaren är samtidigt som utrymmet för risktagningar i de här sammanhangen är eller bör vara litet eller obefintligt. Utredaren föreslår därför att regeringen allvarligt överväger förutsättningarna för en anvisning till myndigheterna utformad så att oauktorisera tolkar/översättare endast får användas om auktoriserade sådana inte finns att tillgå eller det av särskilda skäl är motiverat att använda en oauktorisera.

Över detta förslag har följande remissinstanser yttrat sig: Domstolsverket, rikspolisstyrelsen, riksförsäkringsverket, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län, förvaltningsrättsutredningen, invandrarpolitiska kommittén, Sveriges exportråd, Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Auktoriserade Translatorer, Godkända Tolgars Riksorganisation och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer.

Domstolsverket delar utredarens uppfattning om värdet av en sådan anvisning. Verket menar att regeln måste utformas så, att myndigheterna på ett flexibelt sätt kan skaffa tolk och att den inte får leda till att myndigheterna i onödan måste lägga ner resurser på att få tillgång till en auktoriserad tolk. Inte heller *rikspolisstyrelsen* har något att invända mot förslaget som man anser angeläget. Styrelsen hänvisar i sammanhanget till ett uttalande av JO att "det synes högst naturligt och lämpligt att myndigheterna med beaktande av skälen för de rekommendationer som kommerskollegium och invandrarverket uttalat i förevarande sak tar till princip att i första hand anlita av kommerskollegiet godkänd tolk".

SACO/SR anser det angeläget att stärka tolkkårens ställning och främja en ökad användning av kvalificerade tolkar. *SACO/SR* menar att det borde vara en självklarhet att offentliga organ alltid anlitar tolkar, vilkas kompetens garanteras av ett statligt prövningsinstitut. I dagens läge, menar *SACO/SR*, finner många tolkar det meningslöst att förkovra sig för att klara proven, då en godkänd tolk inte har någon garanti för att erhålla uppdrag i konkurrens med övriga tolkar. Följaktligen är arbetsvillkoren mycket osäkra för de godkända tolkarna. Avsaknaden av ekonomisk och social trygghet medför bl.a. att tolkyrket blir ett genomgångsyрке. Liknande synpunkter förs fram av *Godkända Tolgars Riksorganisation* och *Föreningen Auktoriserade Translatorer* (FAT). FAT pekar bl.a. på bakgrun-

den till den statliga auktorisationen av tolkar och översättare och de resurser som staten ställt till förfogande för utbildning av tolkar samt de förslag som förts fram på detta område. FAT menar att det ligger i samhällets intresse att genom utbildning och auktorisation kunna få och även behålla en kvalitativt högtstående och kvantitativt tillräcklig kår av tolkar och translatorer. Enligt FAT står och faller dock värdet av den utbildning och den kompetensprövning som staten nu svarar för med att de som fått sådan utbildning och fått sina kunskaper prövade också anlitas av statens egna organ.

Kommerskollegium anser det motiverat med en regel av innebörden att godkända tolkar skall ha det av utredaren förordade företrädet vid kontakt- eller invandartolkning. Kollegiet menar att en förutsättning för detta är att för auktorisationen tillämpas sådan ordning att de godkända upprätthåller åsyftad kompetens. Beträffande konferenstolkning menar kollegiet dock att föreskrift enligt förslaget ej kan komma i fråga.

Beträffande translatorer har kollegiet i princip samma uppfattning, men pekar på vissa omständigheter som talar för ytterligare belysning och överväganden före ett ställningstagande. Kollegiet pekar t. ex. på att auktorisation av översättare innebär att de håller en hög allmän översättningskompetens. Vid kollegiets prov mäts dock inte specialkunskaper av t. ex. teknisk karaktär, som fordras vid ett betydande antal översättningar. I en del fall måste dessutom översättare bosätta utomlands anlitas.

Universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, statens invandrarverk, invandrapolitiska kommittén samt Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer är positivt inställda till förslaget.

Förvaltningsrättsutredningen (FRU) ställer sig i och för sig bakom motiven till förslaget. Med tanke på bl. a. de ytterligt varierande situationer och ärendetyper i vilka ett mer eller mindre uttalat behov av tolk eller översättare finns är FRU emellertid tveksam till det lämpliga att införa en generell anvisning.

Av de remissinstanser som avvisar förslaget anför några bl. a. samma synpunkt som FRU för sitt ställningstagande. *Statskontoret* menar att översättningar av text på specialområden kan förorsaka problem även för en erfaren auktoriserad translator, varför en oauktoriserad specialist i vissa fall kan vara den bästa översättaren. *Sveriges exportråd* framför liknande synpunkter och *riksrevisionsverket* menar att det inte kan anses troligt att de översättningsarbeten eller tolkuppdrag som staten önskar få utförda i varje läge är av den svårighetsgraden att de motiverar användande av de högst kvalificerade uppdragstagarna.

Riksförsäkringsverket, statskontoret och länsstyrelsen i Östergötlands län anför att varje myndighet själv har bästa förutsättningen att avgöra när text skall översättas och vem som skall göra översättningen. Länsstyrelsen menar att denna ordning ger snabbare handlägningsförfarande och tillräckliga garantier för ett vederhäftigt översättningsarbete. Dessutom — påpekar länsstyrelsen — kan det ibland ur sekretessynpunkt vara en fördel att behålla handlingar inom myndigheten.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) anför att förslaget främst synes vara föranlett av bl. a. sysselsättningssvårigheter, något som, enligt NO,

inte bör lösas genom strypning av de icke auktoriserade tolkarnas/översättarnas möjligheter att göra sig gällande på lika villkor. NO menar vidare att en sådan reglering torde medföra negativa effekter på prisbildningen och effektiviteten på marknaden för tolk/översättartjänster. Liknande synpunkter förs fram av *Sveriges exportråd*, som anser förslaget oacceptabelt med hänsyn till näringsfriheten. Vidare skulle enligt exportrådet, myndigheten uteslutas från möjligheten av använda utomlands stationerade översättare då förordningen (1975:590) om godkännande av tolkar och auktorisation av översättare kräver bosättning i riket.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att knappa ekonomiska resurser gör att man i största möjliga utsträckning anlitar egen personal för de tolk- och översättningsuppgifter som kan bli aktuella vid myndigheten.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anför att styrelsen föreskrivit att länsarbetsnämnderna i första hand skall anlita tolkservice vid kommunernas invandrarbyråer. Länsarbetsnämnderna utreder därvid inte om tolk är godkänd eller ej. Vidare finns bl.a. vid AMS flyktingförläggningar en speciell anställningsform, "assistent med tolkuppgifter", vilken skall vara väl insatt i samhälls- och arbetsmarknadsfrågor. Vid anställning av arbetsförmedlare räknas tvåspråkighet som merit. AMS menar att det – om förslaget genomförs – är angeläget att de tolkar som inte är auktoriserade får möjlighet att skaffa kompletterande utbildning för att erhålla erforderlig kompetens.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Förvaltningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Bestämmelserna i 4–6 §§ gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen. Bestämmelsen i 30 § gäller dock alltid, om det inte är uttryckligt föreskrivet att den inte skall tillämpas.

2 § Bestämmelserna i 13–30 §§ gäller inte sådana ärenden hos kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter i vilka beslutet kan överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977:179) eller 9 kap. lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter.

3 § Bestämmelserna i 8–30 §§ gäller inte kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och inte heller polis-, åklagar- och tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller 14–30 §§ endast om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än som anges i 2 §.

Myndigheternas serviceskyldighet

4 § Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, skall myndigheten om möjligt hjälpa honom till rätta.

5 § Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Samverkan mellan myndigheter

6 § Varje myndighet skall lämna andra myndigheter den hjälp som är möjlig inom ramen för den egna verksamheten.

7 § Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Den skall även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Tolk

8 § När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska språket eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Ombud och biträde

9 § Den som för talan i ett ärende får 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 olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Inkommande handlingar

10 § En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen eller en avi om en betald postförsändelse, som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos televerket, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

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

Ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

Jäv

11 § Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig 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 synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,

4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan att det blir ett uppskov som är olägligt.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självantaga det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan att det blir ett uppskov som är olägligt.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Remiss

13 § Innan en myndighet inhämtar yttrande genom remiss skall den noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera, skall det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Om det inte är obehövt, anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas.

Muntlig handläggning

14 § Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskilda, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Anteckning av uppgifter

15 § Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskilda.

Parters rätt att få del av uppgifter

16 § En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot enskilda. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

17 § Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om det som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över det, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskilda. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller

4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

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

Omröstning

18 § Skall ett beslut fattas av flera gemensamt och kan de inte enas, lägger ordföranden fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag läggs fram så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, anger ordföranden vad som enligt hans uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den ske öppet. Är förslagen fler än två, skall det först avgöras vilket förslag som skall ställas mot det som enligt ordförandens uppfattning blev beslutet så som nyss har angetts. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda är varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

Avvikande mening

19 § När beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det, skall anses ha biträtt beslutet.

Föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad.

Anmälan om avvikande mening skall göras innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna, skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt.

Motivering av beslut

20 § Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskilda. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,

2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,

4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller

5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

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

Underrättelse om beslut

21 § Sökande, klagande och andra parter skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot enskilda. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

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

Vem som får överklaga

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

Hur beslut överklagas

23 § Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

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

Tiden för överklagande av sådana beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag då beslutet gavs till känna. Vid beräkningen tillämpas 5 § första stycket lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

24 § Den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall denna myndighet vidarebefordra skrivelsen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag som skrivelsen kom in till den högre instansen.

25 § Om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 §.

Rättelse av skrivfel och liknande

26 § Innan en myndighet rättar ett beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskilda och åtgärden inte är obehövlig.

Omprövning av beslut

27 § Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat i första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i något annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

28 § Ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§.

Inhibition

29 § En myndighet som skall pröva ett överklagande får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

Överklagande av avvisningsbeslut

30 § Har en skrivelse med överklagande avvisats på grund av att den har kommit in för sent och har avvisningsbeslutet efter överklagande prövats av en högre instans, får den högre instansens beslut i frågan inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.
 2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1971:290).
 3. I fråga om överklagande och omprövning av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter i stället för 23–25, 27, 28 och 30 §§.
 4. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Besvärshandling tillställs den domstol som har att pröva besvär^{en}. Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av *det beslut som överklagas*. *Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den domstol eller förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet, skall besvären ändå tas upp till prövning. Detsamma gäller, om besvärshandlingen har kommit in för sent till den domstol 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 besvärshandlingens instans.*

Föreslagen lydelse

7 §

En besvärshandling tillställs den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Den myndighet som har meddelat beslutet prövar om besvärshandlingen har kommit in i rätt tid. Har handlingen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av tredje stycket.

Handlingen skall inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. Handlingen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall domstolen vidarebefordra handlingen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag som handlingen kom in till den högre instansen.

Om besvärshandlingen inte avvisas enligt denna paragraf, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den domstol som skall pröva överklagandet. Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen (1986:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

LAGRÅDET

Utdrag
 PROTOKOLL
 vid sammanträde
 1985-12-09

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Dahlman, justitierådet Magnusson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 3 oktober 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. ny förvaltningslag,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Bo Malmqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Förslaget till ny förvaltningslag

I § andra stycket

Lagrådet har ingen erinran mot bestämmelsen i första meningen om att avvikande bestämmelser i andra lagar och förordningar har företräde framför förvaltningslagen. Däremot kan invändningar riktas mot andra mening- en, enligt vilken bestämmelsen i 30 § – om att vissa avvísingsbeslut bara får överklagas i en instans – alltid skall gälla, om det inte är uttryckligt föreskrivet att 30 § inte skall tillämpas.

Bakgrunden till föreskriften i andra meningen torde vara att de besvär- bestämmelser som finns i olika specialförfattningar inte sällan är oklara eller ofullständiga och att det kan vara svårt att där läsa ut i vad mån en allmän besvärbestämmelse sätts ur spel. Den behandlade föreskriften ger också uttryck för uppfattningen att det är angeläget att upprätthålla be- gränsningen i möjligheten att överklaga avvísingsbeslut, om det inte finns speciella skäl för motsatsen.

Lagrådet har förståelse för de skäl som sålunda kan anföras till stöd för den aktuella bestämmelsen. Kravet på att det skall finnas en uttrycklig föreskrift i specialförfattningen för att 30 § förvaltningslagen skall sättas ur spel kan dock vålla problem. Det kan inte gärna fordras att det i specialför- fattningen uttryckligen sägs att 30 § inte skall tillämpas, utan det måste anses tillräckligt att detta förhållande framgår klart på något annat sätt. Redan första meningen i det nu behandlade lagrummet måste emellertid tolkas så, att endast avvikelser från förvaltningslagen som klart framgår av den speciella lagen eller förordningen har företräde. Med detta synsätt behövs inget tillägg beträffande 30 §. Lagrådet föreslår därför att andra meningen utgår.

Som framgår av den allmänna motiveringen har en remissinstans berört frågan om det allmännas skyldighet att ersätta sådana skador som kan uppstå genom att en myndighet gör fel när den fullgör sin serviceskyldighet enligt de nya regler som föreslås. Enligt vad som vidare framgår av den allmänna motiveringen är det inte avsikten att på denna punkt förändra det rättsläge som föreligger i dag. Med anledning därav bör framhållas att en förutsättning för att staten eller en kommun skall bli skadeståndsskyldig enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen är att det har begåtts fel eller försummelse "vid myndighetsutövning". Härav följer enligt förarbetena (se prop. 1972:5 s. 498 ff) att råd och upplysningar till allmänheten, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, i princip inte grundar någon skadeståndsskyldighet.

Att det i den praktiska tillämpningen inte sällan kan uppkomma gränsdragningsproblem är uppenbart. Det är också att märka att det i 2 kap. 2 § skadeståndslagen talas om fel eller försummelse "vid" – inte "genom" – myndighetsutövning. Det innebär bl.a. att felaktiga upplysningar angående myndighetsutövning kan utlösa ett skadeståndsansvar. Frågan huruvida staten resp. en kommun bör åläggas skadeståndsskyldighet i sådana fall har nyligen prövats av högsta domstolen (DT 46 och 47/1985).

23 § tredje stycket

I stycket anges i anslutning till 12 § andra stycket i den nuvarande förvaltningslagen hur besvärstiden skall beräknas för normbeslut. Huvudregeln är enligt första meningen att tiden räknas från den dag beslutet gavs till känna. I andra meningen föreskrivs att vid beräkningen skall tillämpas 5 § första stycket lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. För att man skall slippa att i den nya lagen hänvisa till en annan författning bör meningen omformuleras och förslagsvis ges följande lydelse: "Har beslutet getts till känna vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet." Någon ändring i sak åsyftas inte med omformuleringen. Med föreskrivet tillkännagivande avses sålunda såväl sådant tillkännagivande som föreskrivs i specialförfattningarna som tillkännagivande enligt de kompletterande bestämmelserna i lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m., när denna lag är tillämplig.

26 §

Paragrafen, som i sak överensstämmer med 19 § i den gällande förvaltningslagen, handlar om hur en myndighet skall förfara innan den rättar ett beslut som har blivit uppenbart oriktigt till följd av skrivfel e. d. I den lagrådsremiss som föregick propositionen med förslag till förvaltningslag föreslogs att 19 § i första hand skulle reglera myndigheternas befogenhet att rätta fel av det aktuella slaget. På förslag av lagrådet (prop. 1971:30 del 2 s. 688 och 704) fick emellertid paragrafen sin gällande lydelse för att man på så sätt skulle förhindra feltolkning rörande omfattningen av myndigheternas rättelsemöjlighet.

I och med att det i den nya lagen – låt vara i mindre omfattning än förvaltningsrättsutredningen föreslagit – förs in regler om rättelse av beslut i andra fall än som avses i förevarande paragraf, bortfaller i stor utsträckning skälen mot att låta paragrafen handla om myndigheternas befogenhet att rätta skrivfel o. d. Det får också anses vara av värde att ha en uttrycklig bestämmelse om denna befogenhet (jfr 32 § förvaltningsprocesslagen). Det bör tilläggas att, även om det i paragrafen talas om myndigheternas befogenhet och inte om deras skyldighet att vidta rättelse, det ligger i sakens natur att om en part uttryckligen begär att ett visst fel skall rättas till, myndigheten i regel bör tillmötesgå hans begäran.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse: "Ett beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker, skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig."

28 §

Enligt denna paragraf förfaller ett överklagande av en myndighets beslut, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär, och i sådant fall skall 24 och 25 §§ inte tillämpas.

Av paragrafen kan motsättningsvis utläsas, att ett överklagande inte förfaller, om myndigheten själv visserligen ändrar det överklagade beslutet men ändringen sker på något annat sätt än klaganden begär. I sådant fall skall därför myndigheten enligt 25 § överlämna handlingarna i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. Härför förutsätts dock ytterligare, att överklagandet har kommit in i rätt tid och att alltså avvisning inte skall ske med stöd av 24 §. Har överklagandet kommit in för sent, kan myndighetens ändringsbeslut bli föremål för överprövning av en högre instans endast under förutsättning att det beslutet överklagas i föreskriven ordning.

Mot den angivna innebörden av förslaget har lagrådet i och för sig inte något att erinra. När en myndighet själv ändrar ett i rätt tid överklagat beslut på något annat sätt än klaganden begär, bör emellertid överklagandet anses omfatta det nya beslutet. Eftersom ändringen av det tidigare beslutet inte helt tillmötesgår klaganden, får det antas att denne är missnöjd även med det nya beslutet. Med hänsyn härtill bör det inte krävas av klaganden, att han överklagar även detta beslut. Om det under handläggningen av överklagandet i den högre instansen skulle framkomma, att klaganden nöjer sig med den omprövning som beslutsmyndigheten har gjort, får överklagandet avskrivas.

Lagrådet föreslår, att till 28 § fogas ett andra stycke av följande innehåll: "Ändrar myndigheten ett överklagat beslut på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, såvida inte avvisning skall ske enligt 24 §."

Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

	Sid.
Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986 ..	9
1 Inledning	9
2 Allmän motivering	10
2.1 Rättssäkerheten i förvaltningen behöver fördjupas och stärkas	10
2.2 Närmare om reformens inriktning	13
2.3 Bättre kontakter mellan myndigheterna och medborgarna ...	16
2.4 Beslutsfattandet i förvaltningen	28
2.5 Enklare och effektivare former för omprövning av felaktiga beslut	37
2.6 Reglering av frågan om vilka beslut som får överklagas	45
2.7 Den lagtekniska lösningen	54
3 Upprättade lagförslag	55
4 Specialmotivering	56
4.1 Förslaget till förvaltningslag	56
4.2 Förslaget till ändring i förvaltningsprocesslagen	83
5 Hemställan	85
6 Beslut	85
Bilaga 1 Sammanfattning av förvaltningsrättsutredningens betän- kande	86
Bilaga 2 Förvaltningsrättsutredningens lagförslag	91
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över förvaltningsrättsutredningens förslag	98
Bilaga 4 Sammanställning av remissyttranden över promemorian (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera över- sättare – en utvärdering	100
Bilaga 5 Lagrådsremissens lagförslag	103
Bilaga 6 Lagrådets yttrande	110

